

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. 3

Tuesday, June 11, 1991

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mardi 11 juin 1991

Président: Robert Horner

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Justice and Solicitor General

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Evaluation of the Detention Provisions (Bill C-67)

INCLUDING:

The First Report to the House

CONCERNANT:

Examen des dispositions relatives au maintien en incarcération (Projet de loi C-67)

Y COMPRIS:

Le Premier rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

**STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND
SOLICITOR GENERAL**

Chairman: Robert Horner

Vice-Chairmen: Jacques Tétreault (Justice)
John Nunziata (Solicitor General)

Members

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

(Quorum 5)

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

From the Library of Parliament:

Philip Rosen, Senior Analyst;
Patricia Diane Begin, Research Officer.

**COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

Président: Robert Horner

Vice-présidents: Jacques Tétreault (Justice)
John Nunziata (Solliciteur général)

Membres

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

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

De la Bibliothèque du Parlement:

Philip Rosen, analyste sénior;
Patricia Diane Begin, attachée de recherche.

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

STATUTORY ORDER OF REFERENCE

ORDRE DE RENVOI STATUTAIRE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Wednesday, June 5, 1991:

By unanimous consent, it was ordered,—That, pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act* and the *Penitentiary Act*, Chapter 34, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada 1985, the Standing Committee on Justice and the Solicitor General be the committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule hereto and subsections 25(5) to (7) and Section 26.1 of the *Penitentiary Act*, and that the said Committee report no later than Monday, July 22, 1991;

That the evidence adduced by the Committee on the said subject in the second session of the present Parliament be deemed to have been referred to the Committee; and

That, notwithstanding the usual practices of the House, if the House is not sitting when the report of the Committee is completed, the Committee may report its findings by depositing its report with the Clerk of the House and the report shall have been deemed to have been presented.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 5 juin 1991 :

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers*, chapitre 34, 2^e supplément, Lois révisées du Canada—1985, le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général soit le Comité mandaté pour effectuer un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*, et que ledit Comité fasse rapport au plus tard le lundi 22 juillet 1991;

Que les témoignages recueillis par le Comité sur ledit sujet au cours de la deuxième session de la présente législature soient réputés avoir été déférés au Comité; et

Que, nonobstant les pratiques habituelles de la Chambre, si celle-ci ne siège pas au moment où le rapport du Comité sera terminé, le Comité peut présenter ses conclusions en déposant son rapport auprès du Greffier de la Chambre et qu'il soit de ce fait réputé avoir été présenté à la Chambre.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, June 12, 1991

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, June 5, 1991, following the Order of Reference of June 13, 1990 (Second Session) and, pursuant to subsection 14(1) of *An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act*, Chapter 34, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada 1985, your Committee has undertaken a comprehensive review of the provisions and operation of Sections 21.2 to 21.6 of the *Parole Act* and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and Section 26.1 of the *Penitentiary Act*.

Your committee adopted the following Report which reads as follows:

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 12 juin 1991

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 5 juin 1991, faisant suite à l'Ordre de renvoi du 13 juin 1990 (deuxième session) et, conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers*, chapitre 34, 2^e supplément, Lois révisées du Canada-1985, votre comité a effectué un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*.

Votre comité a adopté le présent rapport dont voici le texte :

**REPORT ON THE DETENTION PROVISIONS OF THE
*PAROLE ACT (BILL C-67)***

**RAPPORT SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU
MAINTIEN EN INCARCÉRATION DANS LA *LOI SUR LA
LIBÉRATION CONDITIONNELLE (PROJET DE LOI C-67)***

TABLE OF CONTENTS		TABLE DES MATIÈRES	
	Page		Page
INTRODUCTION	7	INTRODUCTION	7
THE DETENTION PROVISIONS	9	LES DISPOSITIONS SUR LE MAINTIEN EN INCARCÉRATION	9
ISSUES FOR REFORM	11	THÈMES DE RÉFORME	11
1. SCHEDULE OF OFFENCES	11	1. LISTE DES INFRACTIONS	11
2. DEFINITION OF "SERIOUS HARM"	15	2. DÉFINITIONS DE LA NOTION DE "TORT CONSIDÉRABLE"	15
3. ASSISTANCE TO OFFENDERS IN THE DETENTION PROCESS	18	3. L'ASSISTANCE AU DÉLINQUANT DANS LE PROCESSUS D'INCARCÉRATION	18
4. ANNUAL REVIEWS FOR ALL INMATES SUBJECT TO THE DETENTION PROVISIONS	22	4. LE RÉEXAMEN ANNUEL DES DONNÉES DE TOUS LES DÉTENUS ASSUJETTIS AUX DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN EN INCARCÉRATION	22
5. GREATER FLEXIBILITY IN DECIDING OUTCOME OF REFERRALS TO THE NATIONAL PAROLE BOARD	24	5. L'ISSUE DES RENVOIS DEVANT LA COMMISSION : UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE S'IMPOSE	24
6. COMMUNITY SUPERVISION AND TREATMENT FOR THE LAST PORTION OF A DETAINED INMATE'S SENTENCE	25	6. LA SURVEILLANCE ET LE TRAITEMENT EN MILIEU COMMUNAUTAIRE PENDANT LA DERNIÈRE PARTIE DE LA PEINE	25
7. OPENNESS OF THE DETENTION PROCESS ...	29	7. LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS DE MAINTIEN EN INCARCÉRATION	29
8. TREATMENT AND PROGRAMS FOR OFFENDERS	33	8. LE TRAITEMENT DES DÉTENUS ET LES PROGRAMMES À LEUR INTENTION	33
9. ISSUES RELATED TO DETAINED ABORIGINAL OFFENDERS	39	9. LE PROBLÈME PARTICULIER DES DÉTENUS AUTOCHTONES	39
CONCLUSION	43	CONCLUSION	43
RECOMMENDATIONS	44	RECOMMANDATIONS	44
APPENDIX "A" : LIST OF WITNESSES	47	ANNEXE «A» : LISTE DES TÉMOINS	47

**REPORT ON THE DETENTION PROVISIONS OF THE
PAROLE ACT (BILL C-67)**

**RAPPORT SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU
MAINTIEN EN INCARCÉRATION DANS LA LOI SUR LA
LIBÉRATION CONDITIONNELLE (PROJET DE LOI C-67)**

INTRODUCTION

Sentencing and conditional release have been under review in Canada since the mid-1980s. The Canadian Sentencing Commission published its report in March 1987 and in 1987-88, the Correctional Law Review of the Ministry of the Solicitor General put out a series of Working Papers for discussion. The predecessor to this Committee conducted a review of sentencing, conditional release and related aspects of corrections and, in August 1988, tabled in the House of Commons a report entitled *Taking Responsibility*. At about the same time, the government proposed draft legislation to deal with some aspects of conditional release. Most recently, the Government of Canada in July 1990 published a Green Paper under the title *Sentencing, Corrections and Conditional Release: Directions for Reform*. This report, although presented within the context of the review of sentencing and conditional release, deals with only one element of this part of the criminal justice system—the detention provisions of the *Parole Act*.

Canada has had some form of conditional release for federally-sentenced offenders since 1899, when Parliament adopted the *Ticket of Leave Act*. A comprehensive reform of the conditional release system took place in 1958, when the *Parole Act* was adopted and the National Parole Board put in place. Parliament in 1961 adopted a new *Penitentiary Act*, which, among other measures, brought in both earned and statutory remission. Together, these two latter measures allowed federally-sentenced offenders to be credited with time off for good behaviour and released into the community without condition or supervision at the two-thirds point of sentence, if parole had not already been granted.

This changed in 1970, when Parliament, through changes in the *Parole Act* and the *Penitentiary Act*, put the system of mandatory supervision in place. Under this new program, federally-sentenced offenders who had not already been granted parole were to be released as a result of statutory remission and earned remission at the two-thirds point of sentence, as before; however, they were to be subject to parole-like supervision in the community until the end of the court-imposed sentence. Release under mandatory supervision was subject to the same conditions as parole and could be revoked in the same way with resulting re-incarceration. Further amendments by Parliament in 1977 to

INTRODUCTION

La détermination de la peine et la mise en liberté sous condition sont à l'étude au Canada depuis le milieu des années 80. La Commission canadienne sur la détermination de la peine a publié son rapport en mars 1987, et en 1987-1988, le groupe de travail de la révision du droit correctionnel du ministère du Solliciteur général a publié une série de documents de travail. Le prédécesseur du présent comité a étudié la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et certains aspects connexes du système correctionnel et, en août 1988, il a déposé à la Chambre des communes un rapport intitulé «*Des responsabilités à assumer*». À la même époque, le gouvernement a déposé un projet de loi concernant certains aspects de la mise en liberté sous condition. Plus récemment, en juillet 1990, il a publié un Livre vert intitulé *La détermination de la peine. Les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition—vers une réforme*. Ce rapport, présenté dans le contexte de l'étude de la détermination de la peine et de la mise en liberté sous condition, ne traite cependant que d'un seul élément de cette branche de la justice pénale, à savoir les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle qui concernent le maintien en incarcération.

Au Canada, les délinquants sous responsabilité fédérale peuvent bénéficier d'une forme de libération conditionnelle depuis qu'en 1899, le Parlement a adopté l'*Acte relatif à la libération conditionnelle des détenus aux pénitenciers*. Le gouvernement a entrepris une refonte du régime des mises en liberté sous condition en 1958, à l'époque de l'adoption de la *Loi sur la libération conditionnelle* et de la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles. En 1961, le Parlement a adopté une nouvelle *Loi sur les pénitenciers* qui, entre autres mesures, instaurait les réductions méritées et statutaires de peine. Grâce à ces deux mesures, les délinquants sous responsabilité fédérale pouvaient obtenir une réduction de peine pour bonne conduite et bénéficier d'une remise en liberté sans condition ni surveillance après avoir purgé les deux tiers de leur peine lorsqu'ils n'avaient pas déjà obtenu une mise en liberté sous condition.

Ce régime a été modifié en 1970, lorsque le Parlement a instauré le Régime de la surveillance obligatoire au moyen de modifications apportées à la *Loi sur la libération conditionnelle* et à la *Loi sur les pénitenciers*. En vertu de ce nouveau régime, les délinquants sous responsabilité fédérale qui n'avaient pas encore obtenu une libération conditionnelle, devaient, comme avant, être remis en liberté après avoir purgé les deux tiers de leur sentence grâce à une remise méritée ou obligatoire de peine; néanmoins, ils étaient assujettis à un régime de surveillance semblable à celui des libérations conditionnelles jusqu'à la fin de la peine imposée par le juge. La mise en liberté sous surveillance obligatoire

the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* resulted in the elimination of statutory remission and its replacement by earned remission of 15 days to be credited for every 30 days satisfactorily served.

Concerns were expressed for many years about the automatic release into the community with minimal mandatory supervision of offenders who were serious risks to re-offend. There was fear that repeat criminal behaviour would result in death or serious harm to innocent victims.

As a result of these widespread concerns, the National Parole Board (the Board) in the summer of 1982 began "gating" certain inmates deemed to be at serious risk of violently re-offending. The Board had received legal advice that its jurisdiction allowed it, for the protection of society, to apprehend at the penitentiary gate offenders deemed to be particularly dangerous and to suspend their release under mandatory supervision.

This step was taken by the National Parole Board because of its own concern about offenders being released into the community under mandatory supervision and because of fears frequently expressed to it by victims' groups. "Gating" warrants were signed in only a small number of carefully selected cases and only after the offenders had been given advance notice of this step. Several court challenges were mounted to "gating" by the National Parole Board. Ultimately, the Supreme Court of Canada decided that since the National Parole Board had no role to play in the earned remission/mandatory supervision release regime, it did not have the jurisdiction to issue warrants for the apprehension of offenders at the penitentiary gate. It could only apprehend released offenders who had breached the conditions of their mandatory supervision.

In May 1984, the government introduced Bill C-35 into the House of Commons. Because of concern about these 1984 amendments, the bill could not get speedy passage and died on the Order Paper with the calling of the election that year.

The amendments to the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* (Bill C-67) that are the subject of this report were adopted by Parliament and proclaimed in force in July 1986. These amendments enabled the Correctional Service of Canada to refer selected cases to the National Parole Board for its consideration. They empowered the Board to issue detention orders so as to deny release under mandatory supervision to offenders considered likely to commit an offence causing death or serious harm to another person.

était assujettie aux mêmes conditions que la libération conditionnelle et sa révocation, régie par la même procédure, entraînait également la réincarcération du délinquant. D'autres modifications apportées par le Parlement à la *Loi sur la libération conditionnelle* et à la *Loi sur les pénitenciers* en 1977 ont entraîné la suppression de la remise obligatoire de peine, qui a été remplacée par une remise méritée de 15 jours pour toute période de 30 jours de peine purgée de façon satisfaisante.

Depuis des années, on s'inquiétait de la remise en liberté automatique, sous une surveillance minimale, de délinquants qui présentaient un risque grave de récidive et pouvaient causer des pertes de vie ou un tort considérable à des personnes innocentes.

Compte tenu de ces craintes très largement répandues dans la population, la Commission nationale des libérations conditionnelles (la Commission) a commencé, au cours de l'été de 1982, à «bloquer» certains détenus violents présentant un risque grave de récidive. La Commission avait obtenu un avis juridique indiquant qu'elle avait compétence pour appréhender à la sortie du pénitencier les délinquants réputés particulièrement dangereux et pour suspendre leur mise en liberté sous surveillance obligatoire dans un souci de protection de la société.

La Commission nationale des libérations conditionnelles a pris cette mesure à cause de ses propres préoccupations concernant les délinquants remis en liberté sous surveillance obligatoire et à cause des craintes que lui avaient fréquemment exprimées les groupes de victimes. Des mandats de «blocage» ont été signés dans un petit nombre de cas soigneusement choisis, et après que les délinquants eurent été avisés de cette mesure. Les «blocages» ordonnés par la Commission des libérations conditionnelles ont donné lieu à quelques contestations judiciaires. Finalement, la Cour suprême du Canada a décidé que la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui ne jouait aucun rôle dans le régime des remises méritées de peine et des mises en liberté sous surveillance obligatoire, n'était pas compétente pour émettre des mandats d'arrestation contre des délinquants à leur sortie de prison. Elle ne pouvait appréhender que les délinquants remis en liberté qui avaient enfreint les conditions de leur surveillance obligatoire.

En mai 1984, le gouvernement déposait le projet de loi C-35 à la Chambre des communes. À cause des critiques suscitées par les modifications qu'il comportait, ce projet de loi n'a pas pu être adopté rapidement et, du fait des élections, il est mort au *Feuilleton*.

Les modifications de la *Loi sur la libération conditionnelle* et de la *Loi sur les pénitenciers* (projet de loi C-67), qui font l'objet du présent rapport, ont été adoptées par le Parlement et sont entrées en vigueur en juillet 1986. Elles permettent au Service correctionnel du Canada de renvoyer certains cas pour étude à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Celle-ci peut émettre des ordonnances de détention qui ont pour effet d'empêcher la mise en liberté sous surveillance obligatoire des délinquants qui pourraient commettre une infraction pouvant causer une perte de vie ou un tort considérable.

The Bill C-67 amendments required that a committee of the House of Commons conduct a review of these detention provisions after three years of experience with them. The Standing Committee on Justice and the Solicitor General received an Order of Reference from the House of Commons on 13 June 1990 to undertake this review.

In preparation for this statutorily-mandated review, the Correctional Service of Canada (the Correctional Service) and the National Parole Board carried out evaluation research and analysis of the provisions and operation of the detention provisions of the *Parole Act* and the *Penitentiary Act*. The results of this evaluation research were presented to the Committee and are discussed throughout this report.

Since receiving its Order of Reference, the Committee has heard and received written submissions from the Solicitor General of Canada, the Correctional Service of Canada (twice), the National Parole Board (twice), Victims of Violence, the Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association (a joint presentation), the Salvation Army, the St. Leonard's Society, the John Howard Society of Canada, the Correctional Law Project of Queen's University, and the Indigenous Bar Association.

This report is organized in the following manner. The detention provisions themselves and their operation are first described, while the rest of the report sets out the Committee's findings and recommendations on issues it believes are in need of reform.

THE DETENTION PROVISIONS

The detention provisions are largely set out at sections 21.2 to 21.6 of, and the Schedule to, the *Parole Act*. They describe in considerable detail the grounds for referral, the criteria for detention, the provisions for review and appeal, and the respective roles of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board.

The Correctional Service of Canada is required to examine the case of every federally-sentenced offender in its penitentiaries to determine whether three statutory criteria have been met so as to justify a reference to the National Parole Board for a detention hearing. The focus of the review by the Correctional Service is on both the offender's past actions and his or her possible future behaviour.

The *Parole Act* requires the Correctional Service of Canada to refer a case to the National Parole Board for a detention hearing at least six months before an offender's mandatory supervision release date, if the following three criteria are met:

- a) the offender is serving a prison sentence for a *Criminal Code* offence mentioned in the Schedule to the Act and it was prosecuted by way of indictment (Criterion A);
- b) the offence caused serious harm to or the death of another person (Criterion B); and

Le projet de loi C-67 exigeait qu'après trois ans d'application, ses dispositions soient soumises à l'étude d'un comité de la Chambre des communes. Le 13 juin 1990, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a reçu de la Chambre des communes un ordre de renvoi l'invitant à entreprendre cette étude.

À l'occasion de la préparation de l'étude prévue dans la loi, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont analysé et évalué les dispositions du projet de loi C-67 relatives au maintien en incarcération. Les résultats de leurs travaux ont été soumis au Comité, et ils seront évoqués tout au long du présent rapport.

Depuis qu'il a reçu son ordre de renvoi, le Comité a reçu des témoignages et des mémoires du solliciteur général du Canada, du Service correctionnel du Canada (à deux reprises), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (à deux reprises), de la *Victims or Violence Society*, de l'Association du Barreau canadien et de l'Association des criminalistes (intervention conjointe), de l'Armée du salut, de la Société Saint-Léonard, de la Société John Howard, du *Correctional Law Project* de l'Université Queen's, et de l'Association des juristes autochtones.

Le plan du présent rapport est le suivant: les dispositions relatives au maintien en incarcération et leur application seront évoquées tout d'abord, et le reste du rapport présentera les conclusions et les recommandations du comité sur les questions qui, à son avis, justifient une réforme.

LES DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN EN INCARCÉRATION

Les dispositions relatives au maintien en incarcération sont énoncées dans les articles 21.2 à 21.6 de la *Loi sur la libération conditionnelle* et dans son annexe. Elles exposent en détails les motifs de renvoi, les critères de maintien en incarcération, les voies de recours et d'appel et les rôles respectifs du Service correctionnel du Canada et de la Commission des libérations conditionnelles.

Le Service correctionnel du Canada étudie le cas de chaque délinquant sous autorité fédérale détenu dans ses pénitenciers pour déterminer s'il répond à trois critères légaux justifiant son renvoi devant la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de détention. Dans son étude, le Service correctionnel met l'accent sur les antécédents du délinquant et sur son comportement futur éventuel.

La *Loi sur la libération conditionnelle* oblige le Service correctionnel du Canada à renvoyer un cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles en vue d'une audience de détention au moins six mois avant la date de la mise en liberté sous surveillance obligatoire du détenu, si ce cas répond aux trois critères suivants :

- a) le délinquant purge une peine d'emprisonnement pour une infraction au *Code criminel* mentionnée dans l'annexe de la loi, et qui a fait l'objet d'une mise en accusation (critère A);
- b) cette infraction a causé une perte de vie ou un tort considérable (critère B);

- c) there are reasonable grounds to believe that the offender, prior to sentence expiry, will commit an offence causing serious harm to or the death of another person (Criterion C).

A provision in the Act allows the Commissioner of the Correctional Service of Canada to refer to the Chairman of the National Parole Board an inmate's case for detention that did not involve an offence mentioned in the Schedule (Criterion A) and/or did not cause serious harm to or the death of another person (Criterion B), if the Commissioner believes that the offender, while released on mandatory supervision, will cause the death of or serious harm to another person prior to the expiration of his or her sentence (Criterion C).

According to the Act, an offender must be informed about the referral for a detention hearing five months before the mandatory supervision release date when the case is referred by the Service six months prior to that date. And, prior to the detention hearing, the Board must provide an inmate with information relevant to the case. The Act also identifies time frames within which detention hearings must be held by the Board after a case has been referred to it. The Act grants all inmates the right to be assisted at the detention hearing by a person of their choice (e.g., lawyer, paralegal, religious or spiritual advisor).

If the Board is satisfied at the detention hearing that an inmate is likely to commit an offence causing serious harm to or the death of another person prior to sentence expiry (Criterion C), it can order that the offender be detained or released on one-chance mandatory supervision with a residency condition. Such release means the offender must reside in a community-based residential facility and that any breach of a release condition would lead to a revocation of the release with the inmate not entitled to any further release into the community before sentence expiry. If, after examining a case, the National Parole Board concludes that Criterion C has not been met, but Criteria A and B have been, it may order an offender to be released on one-chance mandatory supervision. If the Board is not satisfied that any of the Criteria have been met, the offender is released under regular mandatory supervision.

The *Parole Act* identifies a number of factors the National Parole Board is to take into account in determining whether a detention order, one-chance mandatory supervision with a residency condition or one-chance mandatory supervision should be issued. These factors are meant to help the Board decide if an offender is likely to commit a serious harm offence prior to sentence expiry.

- c) le Service est fondé de considérer qu'avant l'expiration de la sentence, le délinquant commettra vraisemblablement une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable (critère C).

Une disposition de la loi permet au commissaire du Service correctionnel du Canada de renvoyer au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles le cas d'un délinquant détenu qui n'a pas commis une infraction mentionnée à l'annexe (critère A) ou dont l'infraction n'a pas causé de perte de vie ou de tort considérable (critère B), si le commissaire estime qu'en cas de mise en liberté sous surveillance obligatoire, ce délinquant commettra avant l'expiration de sa peine une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable (critère C).

Selon la Loi, un délinquant doit être avisé du renvoi de son cas en vue d'une audience de détention dans un délai de cinq mois avant la date de sa mise en liberté sous surveillance obligatoire lorsque son cas est renvoyé par le Service six mois avant cette date. Et avant l'audience de détention, la Commission doit communiquer le dossier au détenu. La loi fixe également les délais dans lesquels la Commission doit tenir l'audience de détention une fois qu'un cas lui a été renvoyé. La loi précise que tous les détenus peuvent se faire assister, à l'audience de détention, par une personne de leur choix, à savoir un avocat, un auxiliaire parajuridique, un ministre du culte ou un conseiller spirituel ou toute autre personne.

Si la Commission est convaincue, après l'audience de détention, que le détenu commettra vraisemblablement, avant l'expiration prévue de sa peine, une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable (critère C), elle peut ordonner qu'il soit maintenu en incarcération ou qu'il obtienne une liberté surveillée à octroi unique, avec une condition de résidence. Dans ce cas, le délinquant doit résider dans un établissement résidentiel communautaire, et toute entorse aux conditions de sa mise en liberté entraînent la révocation de cette dernière, le détenu n'ayant alors droit à aucune autre mise en liberté avant l'expiration de sa peine. Si la Commission nationale des libérations conditionnelles conclut de l'étude du dossier que le critère C n'a pas été respecté, mais que les critères A et B l'ont été, elle peut accorder au détenu la liberté surveillée à octroi unique. Si elle n'est pas convaincue que les critères ont été respectés, le délinquant est mis en liberté sous surveillance obligatoire ordinaire.

La *Loi sur la libération conditionnelle* énumère les facteurs dont la Commission doit tenir compte pour déterminer si elle doit opter pour une ordonnance d'incarcération ou pour la liberté surveillée à octroi unique avec ou sans condition de résidence. Ces facteurs doivent aider la Commission à déterminer si le délinquant va vraisemblablement commettre une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable avant l'expiration de sa peine.

If an inmate is ordered detained or released on one-chance mandatory supervision, the Act allows him or her to request a re-examination of the Board's decision. The re-examination, conducted by Board members who were not involved in reaching the decision, entails a review of the materials that informed the detention decision and any new evidence relevant to the case.

Finally, the Act requires the National Parole Board to conduct a yearly review of the case of every inmate who is detained. The result of the annual review may be to uphold the detention or residency order, replace the detention order by a residency condition, or revoke the detention order and release the inmate on one-chance mandatory supervision. In addition to the mandatory annual review of detention orders, the National Parole Board may, at any time, review other orders issued by it under the detention provisions of the *Parole Act*.

Once the National Parole Board has made its decision under the detention provisions of the *Parole Act*, the Correctional Service of Canada enters the picture once again by receiving offenders ordered detained and providing them with programs or by providing facilities, programs and supervision to those released on one-chance mandatory supervision with or without a residency condition, or on regular mandatory supervision.

These provisions have established a means for dealing with offenders who constitute serious dangers to society. The Committee believes the detention provisions should be retained and improved upon by the implementation of the recommendations set out in this report.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the detention provisions of the *Parole Act* be retained and improved upon by the implementation of the recommendations contained in this report.

ISSUES FOR REFORM

1. SCHEDULE OF OFFENCES

An essential part of the detention provisions is the Schedule to the *Parole Act*. This Schedule sets out a number of offences, characterized by violent acts and endangerment of life, which, if prosecuted by way of indictment, fulfill Criterion A of the *Parole Act*. In conjunction with Criteria B and C, the conviction and sentencing for such offences may lead the Correctional Service of Canada to refer cases to the National Parole Board for detention hearings.

Aux termes de la loi, le détenu qui fait l'objet d'une ordonnance de maintien en incarcération ou de liberté surveillée à octroi unique peut demander un réexamen de la décision de la Commission. Ce réexamen, confié à des membres de la Commission qui n'ont pas participé à la première décision, comporte l'étude de tous les éléments considérés lors de la décision du maintien en incarcération, ainsi que tout nouvel élément pertinent.

Finalement, la loi oblige la Commission à reconsidérer chaque année le dossier de tous les détenus objets d'une ordonnance de maintien en incarcération. À l'issue de l'examen annuel, il peut y avoir reconduction de l'ordonnance de maintien en incarcération ou en résidence, remplacement de l'ordonnance de maintien en incarcération par une condition de résidence, ou révocation de l'ordonnance de maintien en incarcération et mise en liberté surveillée à octroi unique. En plus de l'examen annuel obligatoire des ordonnances de maintien en incarcération, la Commission nationale des libérations conditionnelles peut en tout temps réviser les autres ordonnances qu'elle a émises en vertu des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en détention.

Une fois que la Commission nationale des libérations conditionnelles s'est prononcée en vertu des dispositions relatives au maintien en incarcération de la *Loi sur la libération conditionnelle*, le Service correctionnel du Canada intervient de nouveau en accueillant les délinquants maintenus en incarcération et en leur proposant des programmes ou des installations; aux détenus bénéficiant d'une liberté surveillée à octroi unique, assortie ou non d'une condition de résidence, ou placés sous surveillance obligatoire ordinaire, il offre des programmes et de la surveillance.

Ces dispositions ont permis de faire face aux problèmes des délinquants qui constituent un danger sérieux pour la société. Le Comité estime que les dispositions relatives au maintien en incarcération doivent être maintenues et améliorées par la mise en oeuvre des recommandations énoncées dans le présent rapport.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération soient préservées et améliorées par la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport.

THÈMES DE RÉFORME

1. LISTE DES INFRACTIONS

Les dispositions relatives au maintien en incarcération figurent pour l'essentiel dans l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*. Cette annexe énumère les infractions caractérisées par un comportement violent qui peuvent mettre des vies en danger et qui, si elles donnent lieu à une mise en accusation, satisfont au critère A de la *Loi sur la libération conditionnelle*. Conjointement avec les critères B et C, la condamnation et la détermination de la peine pour de telles infractions peuvent amener le Service correctionnel du Canada à renvoyer les cas correspondants à la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui doit alors leur consacrer des audiences de détention.

The purpose of the detention provisions of the *Parole Act* is obvious. It is to identify and detain or restrict the re-entry into the community of offenders who will commit offences resulting in serious harm to that community and to those residing in it. It is one means, among others, of providing greater public safety by taking measures necessary to reduce the possible commission of criminal offences. Since the detention provisions were adopted by Parliament in 1986, the nature of criminal activity has changed.

The illicit trade in drugs has become a more serious source of criminal activity. It is international in scope, well-financed and highly-organized. It involves export, import, trafficking and money-laundering. It is violent and exploitive in nature. Those involved in the drug trade have had violent altercations in which both participants and innocent bystanders have been injured and killed. The drugs in which these individuals trade have disastrous effects on those who are addicted to them and the communities in which they live.

It has been estimated that drug offenders represent 7% of the inmates in Correctional Service of Canada penitentiaries. They number approximately 600 new admissions to Canada's penitentiaries each year. There is no reason to expect these numbers to decline in coming years. Most of these offenders have been convicted of drug trafficking-related offences. Because they have not been convicted of offences included in the Schedule to the *Parole Act*, most of them are not subject to the detention provisions and, if not already released on parole, they are automatically released into the community under mandatory supervision at the two-thirds point in their sentence.

The government in its July 1990 Green Paper proposed that the detention provisions of the *Parole Act* be extended to what it called "serious drug offenders." The following observation is made in the Green Paper:

"These offenders and the risk of their return to drug-related activity are of increasing concern to Canadians. They should not be allowed to be released automatically if there is evidence they will continue their illegal activities." (p. 15-16)

During his appearance before the Committee, then Solicitor General of Canada, the Honourable Pierre Cadieux, described his thinking on this issue as follows:

"Drug schedule referrals would be subject to a slightly different procedure. Since drug offences are, in my view, harmful to society as a whole, rather than to specific victims in every case, drug offenders would now be subject to a criterion, like criterion (b) of the detention legislation, where authorities must determine that death or serious harm was caused by the offence.

L'objet des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération est évident. Il s'agit de repérer les délinquants qui commettront des infractions entraînant un préjudice grave et de les maintenir en incarcération ou de limiter leur réinsertion dans la société. Elles permettent notamment d'assurer une plus grande sécurité et de prendre les mesures nécessaires pour réduire le risque de perpétration d'infractions criminelles. Depuis que le Parlement a adopté ces dispositions sur le maintien en incarcération en 1986, les activités criminelles ont changé de nature.

Parmi les activités criminelles, l'importance du trafic de drogues a augmenté. C'est désormais un trafic d'envergure internationale très bien organisé; les trafiquants disposent de moyens financiers considérables. Ce trafic comporte des activités d'exportation, d'importation, d'écoulement et de blanchissage de fonds. Par nature, il est fondé sur la violence et l'exploitation. Les trafiquants de drogue provoquent souvent des altercations violentes, où non seulement les participants, mais également des passants innocents peuvent être blessés ou tués. Les substances qui font l'objet de ce trafic ont des effets désastreux sur ceux qui les consomment et sur les communautés dans lesquelles ils vivent.

On estime que les auteurs d'infractions en matière de drogue représentent 7 p. 100 des détenus des pénitenciers du Service correctionnel du Canada, qui en accueille environ 600 chaque année. Rien n'incite à penser que leur nombre va diminuer au cours des prochaines années. La plupart de ces délinquants ont déjà été condamnés pour trafic de drogue. Comme ils n'ont pas été condamnés pour une infraction figurant dans l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, la plupart d'entre eux ne sont pas assujettis aux dispositions sur le maintien en incarcération, et s'ils n'ont pas déjà obtenu une libération conditionnelle, ils sont automatiquement mis en liberté sous surveillance obligatoire après avoir purgé deux tiers de leur peine.

Dans son Livre vert de juillet 1990, le gouvernement a proposé que l'on étende les dispositions sur le maintien en incarcération de la *Loi sur la libération conditionnelle* à ceux qu'on appelle les «auteurs d'infractions graves liées à la drogue». On trouve dans le Livre vert les remarques suivantes :

«Ces infracteurs, et le risque qu'à la sortie de prison, ils reprennent leurs activités criminelles, représentent une source d'inquiétude croissante pour les Canadiens. Ils ne devraient pas bénéficier automatiquement d'une liberté surveillée, s'il y a des indications qu'ils continueront à se livrer à leurs activités illégales. (Page 19).»

Alors qu'il comparait devant le Comité, l'honorable Pierre Cadieux alors Solliciteur général, a exprimé son point de vue sur la question dans les termes suivants :

«Dans le cas d'infractions liées à la drogue, la procédure serait légèrement différente. Étant donné que ces crimes, à mon avis, sont préjudiciables à la société en général plutôt qu'à une personne en particulier, il ne serait pas nécessaire d'assujettir les auteurs d'une infraction liée à la drogue à un critère comme le critère B, à savoir que les autorités compétentes doivent déterminer si l'infraction a causé la mort ou un tort considérable.

"Similarly, the third criterion would be adjusted to determine whether the offender is likely to commit a further serious drug offence if released prior to warrant expiry date. This new measure is intended to focus on the most serious drug offenders incarcerated in the federal system. It is critically important that we send out the message to such drug offenders that they can expect to spend every day of their sentence in custody if they showed no sign of reforming their behaviour. They will be dealt with fairly, but they will be dealt with firmly." (48:8)

The Committee agrees with the general thrust of this proposal. The Canadian Bar Association and the Criminal Lawyers Association in their joint Brief to the Committee reject the Green Paper proposal as not providing adequate clarity and procedural fairness. They say that the criteria the Green Paper proposes for determining the seriousness of a drug offence are too broad and vague. The Committee believes that these criticisms can be overcome and that detention provisions to deal with serious drug offenders for the better protection of the community can be developed.

The current Criteria A, B and C dealing with death or serious harm offences are in their present form inadequate to deal with those who have committed serious drug offences. New mechanisms and two sets of criteria will have to be developed to deal with these issues.

First of all, a new Schedule of "serious drug offences" would have to be added to the present Schedule in the *Parole Act*. It would have to include trafficking, importing and exporting offences under both the *Food and Drugs Act* and the *Narcotic Control Act*. It could include possession for these purposes, but not simple possession alone. It could also include *Criminal Code* conspiracy, money-laundering and possession of proceeds of crime offences. Prosecution of any such offences would have to have proceeded by way of indictment and there would have to have been a conviction for this serious drug offence criterion to apply. It must not be forgotten, of course, that anyone convicted of such an offence would have to be sentenced to a term of imprisonment in excess of two years in order to be subject to the detention provisions of the *Parole Act*.

Secondly, a set of factors surrounding the offender and the offence would have to be developed for determining whether a reference to the National Parole Board for a detention hearing should take place. Some of these factors have been set out in the government's Green Paper. Among the factors that the Committee believes should be taken into consideration are the following:

- a) previous drug convictions;

«De la même façon, le troisième critère serait adapté de manière à déterminer si le détenu risque de commettre une autre infraction grave liée à la drogue s'il est libéré avant la date d'expiration de sa peine. Cette nouvelle mesure viserait les détenus incarcérés dans le système fédéral et coupables des infractions liées à la drogue les plus graves. J'estime crucial de faire savoir à ces personnes qu'elles peuvent s'attendre à purger leur peine complète derrière les barreaux s'il n'y a aucun signe de changement dans leur comportement. Elles seront traitées de façon juste, mais ferme. (48:8)»

Le Comité accepte la tendance générale de cette proposition. Dans leur mémoire conjoint au comité, l'Association du Barreau canadien et l'Association des criminalistes rejettent la proposition du Livre vert, estimant qu'elle n'est pas assez claire et qu'elle ne présente pas suffisamment de garanties de procédure. Pour ces deux associations, les critères proposés dans le Livre vert pour évaluer la gravité d'une infraction liée à la drogue ne sont pas assez précis. Le Comité estime que l'on pourrait surmonter ces objections et élaborer des dispositions sur le maintien en incarcération qui seraient applicables aux auteurs d'infractions graves liées à la drogue et qui assureraient une meilleure protection de la société.

Dans leur forme actuelle, les critères A B et C, qui font référence à la perte de vie ou à un tort considérable, ne sont pas applicables aux auteurs d'infractions graves liées à la drogue. Pour régler le problème qu'ils posent, il va falloir concevoir de nouveaux mécanismes et mettre en œuvre deux ensembles de critères.

Tout d'abord, il faudrait ajouter une nouvelle annexe sur les infractions graves liées à la drogue à l'actuelle annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*. Cette nouvelle annexe devrait comprendre les infractions pour trafic, importation et exportation énoncées dans la *Loi sur les aliments et drogues* et dans la *Loi sur les stupéfiants*. Elle devrait comprendre la possession à des fins de trafic, d'importation ou d'exportation, mais non pas la seule possession simple. Elle pourrait également comprendre le complot, le blanchissage de fonds et la possession du produit des infractions criminelles, tels qu'ils figurent dans le *Code criminel*. Les auteurs de ces infractions devraient être poursuivis par voie de mise en accusation, et ce critère des infractions graves liées à la drogue ne s'appliquerait qu'en cas de condamnation préalable. Naturellement, tout individu coupable d'une telle infraction devrait être condamné à une période d'incarcération de plus de deux ans pour être assujéti aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération.

Deuxièmement, il faudrait définir un ensemble de facteurs concernant l'infraction et son auteur, lesquels facteurs devraient être pris en considération pour déterminer s'il convient de renvoyer le cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de détention. Certains de ces facteurs sont énoncés dans le Livre vert du gouvernement. Le Comité estime qu'il faudrait notamment tenir compte des facteurs suivants :

- a) les condamnations antérieures pour des infractions liées à la drogue;

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> b) type and amount of drugs in previous convictions; c) role of inmate in events leading to previous drug convictions; d) nature of organization involved in events leading to previous drug convictions; e) type and amount of drugs involved in current drug conviction; f) role of inmate in events leading to current drug conviction; g) nature of organization involved in events leading to present drug conviction; h) nature of past and present non-drug, but drug-related, convictions; i) commission while incarcerated of drug and drug-related criminal and institutional offences; and j) participation in institutional treatment, training and educational programs. | <ul style="list-style-type: none"> b) la nature et la quantité de la drogue en cause dans les condamnations antérieures; c) le rôle du détenu dans les événements qui ont entraîné les condamnations antérieures liées à la drogue; d) la nature du réseau en cause dans les événements qui ont entraîné les condamnations antérieures liées à la drogue; e) la nature et la quantité de drogue en cause dans la présente condamnation pour infraction liée à la drogue; f) le rôle du détenu dans les événements qui ont entraîné l'actuelle condamnation pour infraction liée à la drogue; g) la nature du réseau en cause dans les événements qui ont entraîné la présente condamnation; h) la nature des condamnations antérieures et présentes pour infraction liée indirectement à la drogue; i) les infractions criminelles et les manquements à la discipline liés directement ou indirectement à la drogue et perpétrés pendant l'incarcération; j) la participation à des cures de désintoxication et à des programmes de formation et d'éducation en établissement pénitentiaire. |
|---|---|

Once the Correctional Service of Canada has concluded that, from its examination of these two sets of criteria, it has reason to believe that an offender is likely to commit a serious drug offence before sentence expiry, it would be able to refer a case to the National Parole Board for a detention hearing. Under the Committee's proposal, the Board would then hold a detention hearing and, in accordance with the applicable burden of proof, make the appropriate decision.

The Committee believes that this proposal sets out clearly the appropriate factors to be taken into account in dealing with detention orders affecting those who have committed serious drug offences. This proposal would be a step in providing some greater degree of protection to the community without casting the net too widely. It must not be forgotten that only those serious drug offenders sentenced to terms of imprisonment in excess of two years would be subject to this extension of the detention provisions of the *Parole Act*. Similarly, not all serious drug offenders would be referred by the Correctional Service of Canada to the National Parole Board, and not all those offenders referred to the National Parole Board for detention hearings would necessarily be ordered detained by it.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to allow for the reference for detention hearings of, and the carrying out of detention hearings in relation to, offenders convicted of serious drug offences. The Act should be further amended to add a schedule of indictable serious drug offences and to set out the related factors to be taken into account by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board in making detention references and decisions respectively.

Le Service correctionnel du Canada devrait appliquer ces deux ensembles de critères, et s'il est alors fondé de croire qu'un délinquant commettra vraisemblablement une infraction grave liée à la drogue avant l'expiration de sa peine, il pourra renvoyer le cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de maintien en incarcération. Selon la proposition du Comité, la Commission pourrait alors tenir une audience de maintien en incarcération et prendre la décision appropriée en fonction des règles applicables en matière de fardeau de la preuve.

Le Comité estime que cette proposition énonce clairement les facteurs à considérer dans les prises de décisions sur les ordonnances de maintien en incarcération concernant des personnes qui ont commis des infractions graves liées à la drogue. Elle devrait permettre d'assurer une meilleure protection de la société, sans toutefois étendre abusivement le régime répressif. En effet, seuls les auteurs d'infraction graves liées à la drogue condamnés à un emprisonnement de plus de deux ans pourront être assujettis à cette extension des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération. En outre, les auteurs d'infractions graves liées à la drogue ne feront pas tous l'objet d'un renvoi à la Commission des libérations conditionnelles, et les cas renvoyés pour une audience de maintien en incarcération ne feront pas tous nécessairement l'objet d'une ordonnance de maintien en incarcération.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* de façon que les délinquants condamnés pour une infraction grave liée à la drogue puissent faire l'objet d'un renvoi et d'une audience de détention. Il faudrait également modifier la loi pour y ajouter une annexe des actes criminels graves liés à la drogue et pour indiquer les facteurs dont le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles devront tenir compte pour prendre les décisions concernant les renvois et les maintiens en incarcération.

2. DEFINITION OF "SERIOUS HARM"

The Correctional Service of Canada decision to refer a case to the National Parole Board for a detention hearing is based, in part, on an assessment of an offender's past actions and a determination of that person's possible future behaviour. Similarly, the National Parole Board, in deciding to impose a detention order or to allow one-chance mandatory supervision with a residency condition, must come to a conclusion about the nature of an offender's future behaviour. In short, the Correctional Service of Canada must conclude that the offence for which a sentence of imprisonment is being served caused "serious harm" to another person (Criterion B) and that there are reasonable grounds to believe the offender will commit a "serious harm" offence if released before sentence expiry (Criterion C). The National Parole Board must first apply Criterion C before it applies Criteria A and B—it must be satisfied that the offender is likely to commit a "serious harm" offence if released before sentence expiry.

It can therefore be seen that the concept and definition of "serious harm" is a central element in Criteria B and C as well as in their application by both the Correctional Service and the Board in both retrospective and prospective contexts. The term "serious harm" is defined at section 21.2(1) of the *Parole Act* as follows: "Serious harm" means severe physical injury or severe psychological damage."

The evaluation research conducted on behalf of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board had some interesting findings with respect to the determination of "serious harm." While 59% of Correctional Service staff agreed that "serious harm" is a meaningful criterion to identify cases for referral to the Board, a significant majority (63%) expressed difficulty in defining past serious physical harm and 89% expressed difficulty in defining psychological harm. Of the National Parole Board members interviewed in the course of the evaluation research, 59% found "serious harm" to be a meaningful criterion and less than half (43%) indicated difficulty in defining serious physical harm, while 89% expressed difficulty in defining psychological harm. Those interviewed indicated that in some cases the type of offence, the degree of violence and the vulnerability of the victim were also applied as criteria to determine "serious harm," although these relate more to the actions of the offender than the impact on the victim.

In part as a response to the minimal definition of "serious harm" contained in the *Parole Act* and the difficulties in applying it experienced by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, an initial

2. DÉFINITION DE LA NOTION DE «TORT CONSIDÉRABLE»

Pour décider s'il doit renvoyer un cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de détention, le Service correctionnel du Canada se fonde notamment sur l'évaluation des antécédents du délinquant et de son comportement futur éventuel. De la même façon, pour décider d'émettre une ordonnance de maintien en incarcération ou pour accorder la liberté surveillée à octroi unique avec condition d'hébergement, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit en venir à une conclusion concernant le comportement futur du délinquant. En résumé, le Service correctionnel du Canada doit conclure que l'infraction pour laquelle le délinquant purge une peine d'emprisonnement a causé un «tort considérable» (Critère B) et qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il commettra vraisemblablement une infraction causant un tort considérable s'il est remis en liberté avant l'expiration de sa peine (Critère C). La Commission nationale des libérations conditionnelles doit tout d'abord appliquer le critère C avant les critères A et B, c'est-à-dire qu'elle doit être convaincue que le délinquant va vraisemblablement commettre une infraction causant un «tort considérable» s'il est remis en liberté avant l'expiration de sa peine.

On voit donc que la définition de la notion de «tort considérable» est un élément essentiel des critères B et C ainsi que de leur application rétrospective et prospective par le Service correctionnel et par la Commission. Le paragraphe 21.2(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle* définit ainsi la notion de «tort considérable»: «Blessures ou problèmes psychologiques graves».

Les recherches effectuées pour le Service correctionnel du Canada et pour la Commission nationale des libérations conditionnelles ont fait apparaître des éléments intéressants concernant la détermination du «tort considérable». Si 59 % du personnel du Service correctionnel ont reconnu que le «tort considérable» est un critère pertinent pour déterminer les cas qui doivent être renvoyés à la Commission, une forte majorité (63 %) des mêmes agents ont déclaré avoir du mal à définir la notion de tort considérable antérieur au plan physique, et 89 % d'entre eux ont dit avoir du mal à définir la notion de tort au plan psychologique. Parmi les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles interrogés à l'occasion de cette évaluation, 59 % ont affirmé que le «tort considérable» était un critère pertinent, et moins de la moitié d'entre eux (43 %) ont déclaré avoir du mal à définir le tort considérable au plan physique, tandis que 89 % d'entre eux ont dit avoir du mal à définir le tort au plan psychologique. Les personnes interrogées ont indiqué que dans certains cas, la nature de l'infraction, le degré de brutalité et la vulnérabilité de la victime servaient également de critère dans la détermination du «tort considérable», même si ces éléments concernent davantage les actions du délinquant que leurs conséquences pour la victime.

En réaction à la définition minimale du «tort considérable» qui figure dans la *Loi sur la libération conditionnelle*, et aux difficultés que pose son application pour le Service correctionnel du Canada et pour la

policy direction for interpreting and applying "serious harm" was developed. It was found to be inadequate and was replaced in November 1990 by a more elaborate and detailed policy direction (*National Parole Board Policy on Detention Provisions and Annex N in the Case Management Manual* of the Correctional Service of Canada).

The November 1990 detention policy direction sets out clearly the respective roles of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. It provides definitions, instructions and guidelines on the day-to-day application of the detention provisions of the *Parole Act*. The policy direction also appears both to fill gaps in and to supplement the Act and the Regulations. An example is the concept of "serious harm" itself. The following definition is set out in the policy direction to elaborate upon the definition contained in the *Parole Act*:

"An offence which results in physical or psychological disability, incapacitation, disfigurement, or serious reduction in quality of life, where the result is permanent or long-term in nature, should, unless exceptional circumstances exist, be regarded as having satisfied the 'serious harm' criterion." (Correctional Service of Canada, para. 3.1; National Parole Board, Appendix 1(A), para. 2.2(a))

The policy direction goes on to say that the effect on the victim does not have to be long-term or permanent to satisfy the "serious harm" requirement of Criteria B or C. Both the Correctional Service and the Board are to be commended for taking this policy initiative, which makes clear the roles and responsibilities of the respective participants in the detention process.

Charlene Mandell, Director of the Queen's University Correctional Law Project, told the Committee that the present *Parole Act* definition of "serious harm" is obviously deficient. She went on to say that:

"Since the definition of serious harm is crucial, the definition should be set out in the legislation and not be determined by policy formulated by Correctional Service or the National Parole Board, or both together, for the following reasons.

First, policy does not have the force of law. Second, policy can be changed whenever policymakers decide to change it without the scrutiny required to change legislation. Third, policy does not have to be promulgated, so inmates and their counsel may not know the policy or have a copy of it." (56:9-10)

The Committee agrees with Ms. Mandell. The *Parole Act* should be amended to provide a more complete and comprehensive definition of "serious harm"—an essential, if not the essential, analytical element in applying the

Commission nationale des libérations conditionnelles, le gouvernement a émis une première directive concernant l'interprétation et l'application de la notion de «tort considérable». Cette directive, jugée inadéquate, a été remplacée en novembre 1990 par des lignes directrices plus détaillées (*Directive de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur les dispositions relatives au maintien en incarcération et Annexe N du Manuel de gestion des cas* du Service correctionnel du Canada).

La directive de novembre 1990 énonce clairement les rôles respectifs du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Elle donne des définitions, des instructions et des consignes sur l'application au jour le jour des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération. Elle semble également combler les lacunes de la Loi et des règlements, par exemple en ce qui concerne la notion de «tort considérable» proprement dit. La définition suivante, qui figure dans cette directive, complète celle de la *Loi sur la libération conditionnelle* :

«Une infraction qui entraîne une incapacité physique ou psychologique, un état incapacitant, un défigurement, ou une réduction importante de la qualité de vie, ayant des conséquences permanentes ou à long terme, devrait, à moins de circonstances exceptionnelles, être considérée comme ayant causé un «tort considérable»». (Service correctionnel du Canada, paragraphe 3.1; Commission nationale des libérations conditionnelles, Annexe 1(A), paragraphe 2.2(a))

Cette directive précise qu'il n'est pas indispensable que l'infraction ait eu sur la victime un effet à long terme ou permanent pour qu'elle corresponde au «tort considérable» visé par le critère B ou C. Il convient de féliciter le Service correctionnel du Canada et la Commission de l'adoption de cette directive, qui indique clairement les rôles et les responsabilités des différents intervenants dans le processus d'incarcération.

La directrice du *Correctional Law Project* à l'Université Queen's, Charlene Mandell, a déclaré au Comité que l'actuelle définition dudit «tort considérable» était manifestement déficiente. Elle a ajouté :

Étant donné l'importance capitale de la définition de «torts graves», cette définition devrait figurer dans le texte législatif lui-même et ne devrait pas être déterminée par le service pénitencier ou la Commission des libérations conditionnelles et ce pour les raisons suivantes :

Tout d'abord les décisions de ce genre n'ont pas force de loi. Deuxièmement, ces décisions peuvent être changées à tout moment par ceux qui les ont prises sans examen aucun comme c'est le cas lorsqu'une loi doit être modifiée. Troisièmement, les décisions n'ayant pas à être promulguées, les détenus et leur conseil juridique peuvent ne pas être au courant. (56:9-10)

Le Comité approuve le point de vue de M^{me} Mandell. Il faudrait modifier la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y donner une définition plus complète du «tort considérable»—qui constitue un élément essentiel, si non l'élément essentiel

detention provisions of the *Parole Act*. It is a concept applied by both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board in relation to Criteria B and C retrospectively and prospectively.

The more complete definition of "serious harm" in the Act would give all those subject to it and those who have to apply it an indication of what Parliament means in this legislation. The enactment of a more comprehensive definition by Parliament would allow scope for and encourage both the Correctional Service and the Board to develop more comprehensive and more detailed policy directions for identifying and evaluating particular types of "serious harm" offences with greater certainty to the better protection of the community.

A comprehensive definition already exists in the present policy direction (as reproduced earlier in this part of the report). It provides a good departure point for the drafting of a more comprehensive definition for inclusion in the *Parole Act*.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that section 21.2(1) of the *Parole Act* be amended to add a more comprehensive definition of "serious harm" along the lines of that set out at paragraph 3.1 of the Correctional Service of Canada policy direction and paragraph 2.2(a) of Appendix 1(a) of the National Parole Board policy.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board jointly develop detailed policy directions for dealing with specific types of "serious harm" offences and offenders.

Section 21.4(5) of the *Parole Act* sets out a number of factors the National Parole Board must take into account in applying Criteria A, B and C during the detention process. Among these are:

- a) evidence of a pattern of persistent violent behaviour;
- b) psychiatric or psychological evidence of a mental disorder likely to cause violent behaviour;
- c) existence of reliable information that an offender is planning to commit a violent offence; and
- d) the availability of supervision programs in the community to protect the public until the end of the offender's sentence.

Oddly, the *Parole Act* does not have a similar provision setting out the factors to be taken into account by the Correctional Service of Canada in carrying out its functions in applying the detention provisions. This gap in the Act

de l'analyse que comporte l'application des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération. Cette notion est utilisée de façon rétrospective et prospective par le Service correctionnel du Canada et par la Commission nationale des libérations conditionnelles dans l'application des critères B et C.

Une définition plus complète dudit «tort considérable» dans la Loi indiquerait la véritable intention du législateur à tous ceux qui sont assujettis à cette Loi et à ceux qui doivent l'appliquer. L'adoption d'une définition plus complète par le Parlement permettrait au Service correctionnel et à la Commission d'adopter des directives plus complètes concernant la détermination et l'évaluation des infractions qui causent un «tort considérable», ce qui permettrait de mieux protéger la société.

Il existe déjà une définition complète dans la directive en vigueur actuellement, comme on l'a vu au début du présent chapitre. Cette définition pourrait servir de point de départ à la rédaction de la définition plus complète qui devrait figurer dans la *Loi sur la libération conditionnelle*.

RECOMMENDATION 3

Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 21.2(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y ajouter une définition plus complète du «tort considérable» en s'inspirant du paragraphe 3.1 de la directive du Service correctionnel du Canada et du paragraphe 2.2(a) de l'Annexe 1(a) de la directive de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

RECOMMENDATION 4

Le Comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles élaborent conjointement des directives détaillées concernant les différentes catégories d'infractions et de délinquants qui causent un «tort considérable».

Le paragraphe 21.4(5) de la *Loi sur la libération conditionnelle* énumère différents facteurs dont la Commission doit tenir compte dans l'application des critères A, B et C au cours la procédure d'incarcération. Ces facteurs sont notamment les suivants :

- a) l'existence d'un schème continu de comportement violent;
- b) les rapports de psychiatre, ou de psychologue indiquant la possibilité d'un comportement violent dû à un désordre mental;
- c) l'existence de renseignements sûrs obligeant à conclure que le détenu projette de commettre une infraction violente; et
- d) l'existence de programmes de surveillance qui protégeraient le public jusqu'à l'expiration de la peine du délinquant.

Curieusement, la *Loi sur la libération conditionnelle* ne comporte pas de règles concernant les facteurs dont le Service correctionnel doit tenir compte dans l'application de dispositions sur le maintien en incarcération. Il semble que le

appears to have been implicitly recognized by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board in their joint policy direction which specifies that the following factors are to be taken into account by the Correctional Service:

“The following factors must be considered in formulating an opinion as to whether serious harm was caused. It is not necessary for an offence to involve each of these elements in order to meet the criterion; rather, you must weigh all these dimensions and assess whether, taken together, all the elements of the offence lead you to an opinion that serious harm was caused:

- the extent of injury to the victim, as assessed or indicated by medical care sought or required;
- the nature of the offence and the circumstances surrounding it, and in particular whether it involved brutality, excessive force, viciousness, or deviant sexual behaviour;
- the use of a weapon to harm or threaten the victim;
- whether or not the victim was subject to prolonged or repeated abuse or terror;
- any particular vulnerability of the victim, such as being very young, aged, infirm, helpless, or handicapped.”

(Correctional Service of Canada, para. 3.8; National Parole Board, Appendix 1(A), para. 3)

The Committee believes that just as the *Parole Act* sets out factors to be taken into account by the National Parole Board in determining “serious harm,” so too should Parliament provide similar detailed directions to the Correctional Service of Canada for the carrying out of its detention-related functions. Such a measure would make it clear that Parliament wants the detention provisions to function in a rigorous, but fair, manner so as to achieve a more effective process leading to better protection for the community.

The factors to be taken into account by the Correctional Service of Canada can be enacted by making section 21.4(5) of the *Parole Act*, which is already applicable to the National Parole Board, also applicable to the Correctional Service itself. Alternatively, the factors set out in the policy direction as applicable to the Correctional Service could be incorporated by amendment into the *Parole Act*.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to set out the factors which are to be taken into consideration by the Correctional Service of Canada in carrying out its functions under Criteria B and C (“serious harm”) of the detention provisions.

3. ASSISTANCE TO OFFENDERS IN THE DETENTION PROCESS

In preparing a case for possible referral to the National Parole Board, the Correctional Service of Canada assembles a number of documents whose purpose is to give as broad and accurate a picture of the offender as possible. Among the

Service correctionnel et la Commission aient implicitement tenu compte de cette lacune de la Loi dans leurs directives conjointes, qui précisent que le Service correctionnel doit tenir compte des facteurs suivants :

Les facteurs suivants doivent être considérés lorsqu'on tente de former une opinion à savoir s'il y a eu «tort considérable». Il n'est pas nécessaire qu'une infraction comporte tous ces éléments pour satisfaire à ce critère, on doit plutôt soupeser toutes les facettes et évaluer de façon globale tous les éléments d'une infraction avant de conclure qu'un tort considérable a été fait :

- la gravité des blessures occasionnées à la victime, à la lumière des évaluations médicales;
- la nature de l'infraction, et en particulier si elle comportait de la brutalité, une force excessive, de la méchanceté, ou un comportement sexuel anormal;
- l'usage d'une arme pour blesser ou menacer la victime;
- si la victime a été l'objet d'abus ou de terreur sur une période prolongée;
- tout aspect de vulnérabilité de la victime, tel qu'être très jeune, âgée, invalide, sans défense, ou handicapée.

(Service correctionnel du Canada, para. 3.8; Commission nationale des libérations conditionnelles, Annexe 1(A), para. 3)

La *Loi sur la libération conditionnelle* énonce les facteurs dont la Commission nationale des libérations conditionnelles doit tenir compte pour évaluer le «tort considérable»; le Comité estime que de la même façon, le Parlement devrait donner des directives détaillées au Service correctionnel du Canada sur la façon dont il doit s'acquitter de ses fonctions concernant le maintien en incarcération. Il indiquerait ainsi clairement qu'il souhaite que les dispositions relatives au maintien en incarcération soient appliquées d'une façon rigoureuse mais juste, afin de renforcer l'efficacité du processus et d'assurer une meilleure protection de la société.

Pour indiquer au plan législatif les facteurs dont le Service correctionnel du Canada doit tenir compte, il suffirait de l'assujettir au paragraphe 21.4(5) de la *Loi sur la libération conditionnelle*, qui s'applique déjà à la Commission nationale des libérations conditionnelles. À défaut, on pourrait modifier la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y intégrer les facteurs énoncés dans la directive applicable au Service correctionnel.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y faire figurer les facteurs dont le Service correctionnel du Canada doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions pour appliquer les critères B et C («tort considérable») des dispositions relatives au maintien en incarcération.

3. L'ASSISTANCE AUX DÉLINQUANTS DANS LE PROCESSUS D'INCARCÉRATION

Lors de l'instruction d'un renvoi éventuel devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Service correctionnel du Canada rassemble tous les documents permettant de tracer un portrait complet et exact

documents assembled are the FPS (Finger Print Service), Progress Summary Report, Criminal Profile Report, Psychological and Psychiatric Assessments, Community Assessment Report, Police Report, Judge's Reasons for Sentence, Crown Attorney's Brief and Victim Impact Statement. These documents are meant to provide background on the offender and information supporting the Correctional Service of Canada decision to refer a case to the National Parole Board for a detention hearing.

This documentation, or the gist of it if some of it is sensitive, is provided to the offender so that there may be preparation for the detention hearing. It is often voluminous and in technical language.

The detention hearings conducted by the National Parole Board, like the other types of hearings it conducts, are unique. They are carried out in an inquisitorial, rather than adversarial, fashion in an informal, but rigorous, way. The three Board members, in the presence of the offender, review the case with the members of the offender's Case Management Team. The offender is closely questioned about the offence, the circumstances surrounding it, his or her institutional behaviour and intentions if not ordered detained. At the end of the process, the offender's "assistant," who need not be a lawyer, is permitted to make a short presentation to the Board in which its attention may be drawn to favourable elements of the file or the offender's performance.

The assistant will have often met beforehand with the offender and have reviewed the file that is to be transmitted to the National Parole Board. Because many offenders are illiterate or would have trouble understanding some of the reports in the file, assistants often explain these documents to offenders and get clarifications of their findings. At Board hearings, assistants will have already prepared offenders for what is to happen and are able to draw out concisely for Board members any factors favourable to the offender.

In the evaluation research carried out for the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, a little over half of the inmates reported that they had assistants prior to or at the detention hearing. Of those interviewed for the research, 38% reported being assisted by a lawyer, 8% by a paralegal, and 19% by others, who included psychologists, family members, ministers or chapel workers, native liaison officers, case management staff, and inmates.

du délinquant. Cette documentation comprend le rapport de la SED (Section des empreintes digitales), le résumé de l'évolution du cas, le rapport de profil criminel, les évaluations psychologique et psychiatrique, le rapport d'évaluation communautaire, le rapport de police, les motifs du juge lors de la détermination de la peine, le mémoire du procureur de la Couronne et la déclaration de la victime. Tous ces documents sont censés indiquer les antécédents du délinquant et fournir l'information sur laquelle se fonde le Service correctionnel pour décider de renvoyer un cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de détention.

Le délinquant en obtient copie intégrale ou partielle, dans les cas où certains d'entre eux contiennent des renseignements confidentiels, de façon qu'il puisse se préparer à l'audience de détention. La documentation est souvent volumineuse et technique dans sa formulation.

Comme toutes les audiences tenues par la Commission nationale des libérations conditionnelles, les audiences de détention sont uniques en leur genre. Elles se déroulent selon un mode inquisitoire plutôt que contradictoire, et de façon informelle, mais rigoureuse. Les trois membres de la Commission examinent le dossier en présence du délinquant et de l'un des membres de son équipe de gestion de cas. Le délinquant est interrogé sur l'infraction, sur les circonstances de l'infraction, sur son comportement en milieu carcéral et sur ses intentions pour le cas où il ne serait pas incarcéré. À la fin de la procédure, l'«assistant» du délinquant, qui n'est pas nécessairement un avocat, peut faire un court exposé pour attirer l'attention de la Commission sur les éléments favorables du dossier ou sur les bons résultats obtenus par le délinquant.

L'assistant a déjà rencontré le délinquant à plusieurs reprises et il connaît le dossier qui doit être transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Comme le délinquant est souvent illettré ou comprend difficilement les rapports qui figurent au dossier, l'assistant lui explique la teneur des documents et peut obtenir des renseignements susceptibles de compléter ses constatations. Au moment de l'audience, l'assistant a déjà informé le délinquant du déroulement probable de la procédure et peut exposer succinctement aux membres de la Commission tous les éléments favorables au délinquant.

D'après les recherches effectuées pour le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, un peu plus de la moitié des détenus ont déclaré avoir eu un assistant au moment de l'audience sur le maintien en incarcération ou avant cette audience. Sur les personnes interrogées, 38 % se sont fait assister par un avocat, 8 % par un auxiliaire parajuridique et 19 % par d'autres personnes, dont des psychologues, des parents ou des ministres du culte, des agents de liaison autochtone, des agents de gestion des cas et des détenus.

Over the study period, there were 118 appeals of decisions to detain, representing an appeal rate of 21%. The majority of decisions (60%) rendered by the Appeal Division of the National Parole Board affirmed the original decision. One-half of the remaining decisions substituted a new decision and the other half ordered a new hearing.

There were 119 yearly reviews of detained inmates during the study period. The original detention order was upheld in four out of five (80%) of the yearly reviews; the remaining cases resulted in decisions that had a less serious outcome for the inmate (i.e., half were subject to a residency condition and half were subject to one-chance mandatory supervision).

These evaluation research findings indicate that initial detention process decisions are more likely than not to be left undisturbed by the appeal or review to which they may be subject. This means that the preparation for and the conduct of detention hearings before the National Parole Board are of major importance for both the community and the liberty interests of the offender. Because of the nature of the documentation in the offender's file and the frequent inability of offenders to understand this fully or to make an effective presentation to the Board, the assistant plays a key role. By bringing forward factors and providing an emphasis that the case management team may not provide, the assistant asserts the offender's position, presents a more complete case and therefore makes it more likely that the National Parole Board will make a fully-informed decision.

Insofar as the role of assistants at National Parole Board hearings is concerned, the Committee was particularly impressed by the work of the Correctional Law Project of Queen's University. The Correctional Law Project was established in the mid-1970s and is supported financially by Queen's University and the Ontario Legal Aid Plan. It has four full-time staff—the Director and Assistant Director (both of whom are lawyers) and two secretaries. The Director is also Professor of Law at the University and teaches a course in correctional law, with a clinical component. Approximately 18 law students work in the Project as a requirement of the correctional law course offered to those in second or third year at the Faculty of Law. The Correctional Law Project hires four law students each summer to handle its cases between academic years.

The Project offers legal services to inmates in all correctional institutions in the Kingston area. Both lawyers and students have represented inmates before the courts, the National Parole Board and institutional disciplinary bodies. They have participated in parole, detention and detention review hearings. Their activities are not in the traditional adversarial style of the legal profession when they deal with parole and detention matters. They act as assistants to offenders by making sure that their cases are fully prepared and fairly presented.

Pendant la durée de l'étude, 118 décisions d'incarcération ont été portées en appel, soit un taux d'appel de 21 p. 100. Dans la majorité des cas (60 p. 100), la division d'appel de la Commission nationale des libérations conditionnelles a confirmé la décision initiale. Dans la moitié des 40 p. 100 restants, elle a ordonné qu'une nouvelle décision soit prise, et dans l'autre moitié, elle a ordonné la tenue d'une nouvelle audience.

Pendant la même période, il y a eu 119 révisions annuelles de dossiers de détenus. Dans 80 p. 100 des cas, l'ordonnance initiale d'incarcération a été maintenue. Dans les 20 p. 100 restants, les décisions prises ont été favorables aux détenus (la moitié d'entre eux ont été soumis à une condition d'hébergement, l'autre moitié bénéficiant d'une mise en liberté surveillée à octroi unique).

Les résultats des recherches indiquent que le plus souvent, la décision initiale d'incarcération est maintenue lors des révisions ou en appel. D'où l'importance de la préparation et du déroulement des audiences de détention devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, tant pour la société que pour les délinquants. L'assistant y joue un rôle essentiel, de par la nature des documents figurant au dossier, et parce que bien souvent, le délinquant est incapable d'en comprendre parfaitement la teneur ou d'intervenir efficacement auprès de la Commission. Contrairement à l'équipe de gestion du cas, l'assistant peut faire apparaître certains éléments ou les mettre en lumière, ce qui lui permet de présenter de façon plus complète la situation du délinquant, la Commission pouvant alors prendre sa décision en toute connaissance de cause.

Le Comité a été particulièrement impressionné par les travaux du *Correctional Law Project* de l'Université Queen's sur le rôle des assistants dans les audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce projet, constitué au milieu des années 70, reçoit une aide financière de l'Université Queen's et de l'Aide juridique de l'Ontario. Son effectif se compose de quatre personnes travaillant à temps plein, à savoir sa directrice et son directeur adjoint (tous les deux avocats) et deux secrétaires. La directrice est professeure de droit à l'université, où elle donne un cours de droit correctionnel à incidence clinique. L'enseignement du *Correctional Law Project* est obligatoire pour environ 18 étudiants de deuxième ou de troisième année du cours de droit pénal. Il engage chaque été quatre étudiants en droit qui suivent les dossiers entre deux sessions.

Ce projet propose des services juridiques aux détenus de tous les établissements pénitentiaires de la région de Kingston. Il permet à des avocats et à des étudiants de représenter des détenus devant des tribunaux, devant la Commission nationale des libérations conditionnelles et devant des tribunaux de discipline dans des établissements pénitentiaires. Des participants au projet interviennent dans des audiences de libération conditionnelle, de détention et dans des examens de maintien en incarcération. Lorsqu'ils s'occupent d'un dossier de libération conditionnelle ou de maintien en incarcération, ils n'interviennent pas selon le mode contradictoire en usage dans la profession juridique. Ils assistent les délinquants en veillant à ce que leur dossier soit parfaitement préparé et bien présenté.

The participants in the Correctional Law Project are not the only people in Canada acting as assistants to offenders appearing before the National Parole Board. The Committee understands there are lawyers, paralegals and others in all parts of Canada who are doing so in both the parole and the detention processes.

There is in place a cost-shared federal-provincial program whose goal is to ensure a minimum standard of legal aid to the economically disadvantaged in criminal matters where there is a likelihood of imprisonment. There is also some cost-sharing of legal aid under the Canada Assistance Plan. Each of the provinces has a legal aid scheme, but they differ in organization and legal service coverage in different parts of the country.

The Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association argue, both in their joint Brief and in their oral testimony, for the federal government to provide the provinces with sufficient funds for an improved legal aid tariff or for a federal legal aid tariff for National Parole Board matters. In support of this proposal, they point out that legal aid availability is greater in some provinces than in others and that the tariffs of fees vary in level and in coverage. John Conroy made the following comment when he appeared before the Committee:

"We did a little survey of the various legal aid schemes across the country in terms of delivery of legal services to prisoners, and there is widespread disparity across the country. Ontario is the Cadillac of legal aid plans from the perspective of counsel from British Columbia. There are some legal aid plans that do not cover any prison-related matters."(53:10)

No doubt this is true. Underlying this submission is the premise that only lawyers can act as assistants in National Parole Board parole and detention hearings. The Committee does not accept this premise. At the present time, paralegals and others can do so very effectively. What is important is not the profession of the assistants, but that such persons carry out their functions before the National Parole Board with competence and rigour. There is no magic formula for the development of effective advocacy support services on behalf of offenders before the National Parole Board. Different models with varying mixes of lawyers, paralegals and others will work in different places.

Les participants au *Correctional Law Project* ne sont pas les seuls au Canada à intervenir à tant qu'assistants auprès des délinquants qui comparaissent devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Au cours des procédures de libération conditionnelle et de maintien en détention, ce rôle d'assistant est assumé notamment par des avocats et des auxiliaires parajuridiques dans toutes les régions du Canada.

Il existe un programme fédéral-provincial à frais partagés qui vise à assurer une norme minimale d'aide juridique aux plus défavorisés impliqués dans un procès criminel et qui risquent l'emprisonnement. On trouve également dans le Régime d'assistance publique du Canada un système d'aide juridique à frais partagés. Chaque province a son propre régime d'aide juridique, mais la structure et l'étendue des services juridiques ainsi offerts varient d'une province à l'autre.

Dans leur mémoire conjoint et dans leurs interventions orales, l'Association du barreau canadien et l'Association des criminalistes ont affirmé que le gouvernement fédéral devrait doter les provinces des moyens nécessaires pour améliorer les tarifs de l'aide juridique et pour que les interventions dans les affaires soumises à la Commission nationale des libérations conditionnelles soient assujetties à un tarif fédéral d'aide juridique. À l'appui de cette proposition, elles ont indiqué qu'il est plus facile d'obtenir de l'aide juridique dans certaines provinces que dans d'autres, et qu'on note des disparités dans les barèmes des honoraires et dans l'étendue des services couverts. Durant son témoignage, John Conroy a fait la remarque suivante :

Nous nous sommes livrés à une petite enquête sur les régimes d'aide juridique en vigueur dans les différentes régions, pour voir quelle était la prestation de services juridiques aux prisonniers, et nous avons constaté qu'il y avait des divergences considérables d'une région à l'autre. Du point de vue d'un avocat travaillant en Colombie-Britannique, l'Ontario offre ce qui se fait de mieux dans ce domaine. D'autres régimes d'aide juridique ne touchent pas aux questions concernant l'emprisonnement. (53:10)

C'est sans doute vrai. Mais les auteurs de cette affirmation sont partis du principe que seuls les avocats pouvaient intervenir comme assistants au cours des audiences de libération conditionnelle ou de détention devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le Comité ne peut accepter un tel principe. Actuellement, les auxiliaires parajuridiques, notamment, peuvent s'en charger très efficacement. Ce qui importe, ce n'est pas la profession de l'assistant, mais son aptitude à s'acquitter de ses fonctions avec compétence et rigueur devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Aucune formule magique ne régit l'efficacité des services d'assistance auprès des détenus devant la Commission. Selon l'endroit, on trouve, en proportions variables, des avocats, des auxiliaires parajuridiques et d'autres catégories de personnes.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends the development of appropriate means of providing the support of assistants to offenders at National Parole Board parole and detention hearings. The result will be more effective release and detention decisions with a consequential improved degree of protection of the community.

4. ANNUAL REVIEWS FOR ALL INMATES SUBJECT TO THE DETENTION PROVISIONS

Section 21.5(1) of the detention provisions of the *Parole Act* specifies that, one year following the day on which an order to detain was made and every year thereafter, the National Parole Board shall review the case of every inmate who is subject to a detention order. As an outcome of its review, the Board may decide either to confirm the detention order or to revoke it and substitute detention with a less restrictive condition. The purpose of the yearly review is to assess what progress, if any, has been made by each inmate who has been detained and to ensure that offenders serve the last third of their sentence under the least restrictive measures, taking into account their risk to the community as determined by the Board. The Board has the discretion to review the cases of inmates who have been ordered to reside in a community-based residential facility or have been released into the community on one-chance mandatory supervision. However, an annual review for these inmates is not required.

In essence, offenders who have been given a residency order or a one-chance mandatory supervision condition under the detention provisions have one chance to succeed in the community. Success requires that the inmate refrain from any criminal activity and from breaching any of the technical conditions accompanying the release. Fulfilling the latter requirement appears to be problematic for a significant proportion of offenders subject to this condition. National Parole Board statistics on the outcome on release of offenders subject to the detention legislation, for the period July 1986 to June 1989 and followed to October 1989, showed that 30% of those released on one-chance mandatory supervision and 44.5% released with a residency order had their release revoked for breaches of conditions and not for the commission of an offence. Nonetheless, these offenders are not entitled to be released again on mandatory supervision for the remainder of their sentence. This stipulation does not apply to offenders who have their conditional release revoked while they are subject to regular mandatory supervision.

During his appearance before the Committee, then the Honourable Pierre Cadieux, Solicitor General of Canada then indicated to the Committee that he was "...interested in the views of the Committee as to extending the right of annual reviews to this group of offenders, so that offenders would only spend as much time under this restriction as is necessary." (48:10)

RECOMMANDATION 6

Le comité recommande la mise en place d'un régime de soutien aux assistants qui interviennent au cours des audiences de libération conditionnelle et de détention devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, de façon à améliorer l'efficacité des décisions concernant la mise en liberté ou le maintien en incarcération et, par voie de conséquences, à améliorer la protection de la société.

4. LE RÉEXAMEN ANNUEL DES DOSSIERS DE TOUS LES DÉTENUSS ASSUJETTIS AUX DISPOSITIONS RELATIVES AU MAINTIEN EN INCARCÉRATION

Conformément au paragraphe 21.5(1) des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération, la Commission réexamine le cas de chaque détenu qui fait l'objet d'une ordonnance de maintien en incarcération dès l'expiration du délai d'un an suivant la date de l'ordonnance et tous les ans par la suite. À l'issue de ce réexamen, la Commission peut confirmer l'ordonnance de maintien en incarcération ou la révoquer et la remplacer par une incarcération accompagnée d'une condition moins restrictive. Ce réexamen annuel a pour objet d'évaluer des progrès éventuellement réalisés par chaque détenu, et de veiller à ce que les délinquants purgent le dernier tiers de leur peine dans l'environnement le moins restrictif possible, compte tenu du risque qu'ils présentent pour la société, selon l'avis de la Commission. Celle-ci peut réexaminer discrétionnairement le dossier des détenus qui ont fait l'objet d'une ordonnance de résidence en établissement résidentiel communautaire ou qui ont bénéficié d'une mise en liberté à octroi unique. Néanmoins, pour ces détenus, le réexamen annuel est facultatif.

Les délinquants qui font l'objet d'une ordonnance de résidence ou d'une mise en liberté surveillée à octroi unique ont essentiellement une chance de succès dans la collectivité. Pour réussir, ils doivent s'abstenir de tout acte criminel et de toute entorse aux conditions de leur mise en liberté. Cette dernière exigence semble poser des problèmes à une proportion importante des délinquants qui font l'objet d'une telle mesure. D'après les statistiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur l'issue des mises en liberté des délinquants assujettis aux dispositions sur le maintien en incarcération pour la période allant de juillet 86 à juin 89, l'étude s'étant poursuivie jusqu'en octobre 89, 30 p. 100 des mises en liberté surveillée à octroi unique et 44.5 p. 100 des mises en liberté avec ordonnance de résidence ont été révoquées non pas à cause d'une infraction, mais à cause d'une entorse aux conditions de la mise en liberté. Néanmoins, ces délinquants ne peuvent bénéficier d'aucune autre mise en liberté sous surveillance obligatoire pendant le reste de leur peine. Cette règle ne s'applique pas aux délinquants dont la mise en liberté conditionnelle est révoquée pendant qu'ils sont soumis à une surveillance obligatoire ordinaire.

L'honorable Pierre Cadieux alors Solliciteur général, a déclaré devant le Comité qu'il aimerait avoir son point de vue sur «la possibilité d'étendre le droit à un examen annuel à ce groupe de détenus, de manière à ce que ceux-ci ne soient soumis à cette restriction d'hébergement que le temps nécessaire» (48:10)

As well, other witnesses appearing before the Committee recommended that inmates subject to orders under the detention provisions have their cases automatically reviewed on a yearly basis. Charlene Mandell, from the Queen's University Correctional Law Project, recommended that the detention provisions be amended to guarantee annual reviews of both one-chance mandatory supervision and residency order cases. She identified three advantages associated with the provision of annual reviews for this class of inmates:

- a) annual reviews provide offenders with an incentive to participate in available treatment or programming which can result in a less restrictive release condition;
- b) offenders who demonstrate a reduced risk of re-offending can be released on regular mandatory supervision, and this affords greater protection to the public and a reduction of risk; and
- c) providing automatic reviews is more just and fair, especially given the high percentage of offenders returned to the institution for breaches of conditions rather than new convictions.

Fred Gibson, Chair of the National Parole Board whose members are responsible for conducting yearly reviews, expressed support for extending the guarantee of an annual review to all offenders who are subject to the detention provisions. He told the Committee that to do so would, in fact, be consistent with the general commitment of the Board to provide annual reviews to all offenders who are not granted full conditional release.

The Committee agrees with the views of the officials and other witnesses who made submissions to it on the subject of yearly reviews. The Committee believes that inmates subject to the detention provisions should be given every incentive to participate in and benefit from treatment and programs available in the community. It believes that these offenders should be guaranteed the opportunity to demonstrate to the Board on an annual basis any improvements they have made by efforts to reduce their risk to the community. If they are successful at convincing the National Parole Board that the likelihood of their committing an offence causing the death of or serious harm to another person is reduced, the Board should vary their release order so that they serve the remaining portion of their sentence under the least restrictive conditions possible without compromising public security.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to guarantee that inmates who have been detained, released on one-chance mandatory supervision or released with an order to reside in a community-based residential facility should all have their cases reviewed by the National Parole Board on an annual basis.

En outre, d'autres témoins comparissant devant le Comité ont demandé que le dossier des détenus assujettis aux dispositions relatives au maintien en incarcération soit automatiquement réexaminé chaque année. Charlene Mandell, du *Correctional Law Project* de l'Université Queen's, a demandé que l'on modifie les dispositions sur le maintien en incarcération de façon à garantir un réexamen annuel de tous les cas de mise en liberté surveillée à octroi unique et de mise en liberté avec ordonnance de résidence. À son avis, le réexamen annuel du dossier des détenus de cette catégorie présenterait les trois avantages suivants :

- a) un réexamen annuel incite le délinquant à participer à des traitements ou à des cours qui peuvent lui permettre d'obtenir une condition de mise en liberté moins restrictive;
- b) le délinquant qui fait la preuve d'un risque moins élevé de récidive peut être mis en liberté sous surveillance obligatoire normale, ce qui atténue les risques et assure une meilleure protection du public;
- c) un réexamen automatique plus juste, compte tenu notamment du fort pourcentage de délinquants qui sont réincarcérés non pas pour une nouvelle condamnation, mais pour une entorse aux conditions de leur mise en liberté.

Fred Gibson, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont les membres sont chargés des examens annuels, s'est dit favorable à l'extension de la garantie d'un réexamen annuel à tous les délinquants assujettis aux dispositions relatives au maintien en incarcération. Il a déclaré au Comité qu'une telle extension serait conforme aux principes de la Commission, qui s'est engagée à accorder un réexamen annuel à tous les délinquants qui ne bénéficient pas d'une mise en liberté sous condition.

Le Comité approuve les points de vue des agents et de tous les témoins qui ont abordé le sujet des réexamens annuels. Il faudrait inciter les détenus assujettis aux dispositions relatives au maintien en incarcération à suivre les traitements et les programmes qui leur sont offerts. Ces délinquants devraient avoir chaque année l'occasion de prouver à la Commission qu'ils se sont améliorés grâce aux efforts qu'ils ont fait pour limiter le risque de récidive. S'ils parviennent à convaincre la Commission qu'ils risquent moins de commettre une infraction entraînant une perte de vie ou un tort considérable, celle-ci devra modifier leur ordonnance de mise en liberté de façon qu'ils purgent le reste de leur peine dans les conditions les moins restrictives possibles, sans toutefois compromettre la sécurité publique.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* de façon que la Commission nationale des libérations conditionnelles réexamine chaque année les cas de tous les détenus objets d'ordonnance de maintien en incarcération mis en liberté surveillée à octroi unique ou mis en liberté avec ordonnance de résidence dans un établissement résidentiel communautaire.

5. GREATER FLEXIBILITY IN DECIDING OUTCOME OF REFERRALS TO THE NATIONAL PAROLE BOARD

As indicated earlier in this report, the detention provisions of the *Parole Act* require that a Correctional Service of Canada case management officer refer an inmate's case to the National Parole Board for a detention hearing if it is determined that Criteria A, B and C have been met. A case will not be referred if, in the opinion of the Correctional Service of Canada staff member, Criteria A and B have been met, but not Criterion C. In such a case, the inmate is then released at the end of two-thirds of his or her sentence on regular mandatory supervision. If a case is referred, however, and the Board is not satisfied that the inmate is likely to commit an offence causing the death of or serious harm to another person before the end of his or her sentence, its only option is to release the inmate on one-chance mandatory supervision. This is an automatic outcome of the referral process. A one-chance mandatory supervision release condition is far more restrictive than regular mandatory supervision because revocation results in detention until warrant expiry.

The Correctional Service of Canada/National Parole Board evaluation research report discussed the differences in the burden of proof in the referral and the decision-making processes. When the Correctional Service makes a referral to the Board, it has concluded that there are reasonable grounds to believe that the referred inmate will commit a serious harm offence prior to warrant expiry date. When the Board renders its decision on the likelihood that the inmate will commit that type of offence, it must be satisfied that it is likely. The impact of the differences between the burden of proof is revealed in the statistics documented in the evaluation research. In one-third of the cases (32%) in which the Service had reasonable grounds to believe that an inmate would commit a future serious harm offence, the Board did not find sufficient grounds to satisfy itself of this outcome. Thus, 32% of the referred cases were released by the National Parole Board on one-chance mandatory supervision.

Concern over the impact of referrals on inmates was raised by the authors of the Correctional Service of Canada/National Parole Board evaluation research report. They stated:

"The presence of past serious harm, when the Board does not concur with the Correctional Services Canada finding with regard to the likelihood of future serious harm, results in an offender being released under the one-chance MS provisions. This suggests that there may be a substantially different outcome for a given offender who has caused serious harm in the past and is assessed by two different case managers... The discretion of the case management officer, on the likelihood of future serious harm, may have a serious impact on the offender which is beyond the control and discretion of the National Parole Board." (p. 31-32)

5. L'ISSUE DES RENVOIS DEVANT LA COMMISSION : UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE S'IMPOSE

Comme on l'a vu précédemment, les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération exigent que l'agent de gestion des cas du Service correctionnel du Canada renvoie le dossier d'un détenu à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour une audience de détention s'il est convaincu que les conditions visées aux critères A, B et C ont été réunies. L'agent du Service correctionnel du Canada n'a pas à renvoyer un dossier qui répondrait aux critères A et B, mais non pas au critère C. Dans un tel cas, le détenu est mis en liberté sous surveillance obligatoire ordinaire lorsqu'il a purgé les deux tiers de sa peine. Si un cas est renvoyé mais que la Commission ne soit pas convaincue que le détenu va vraisemblablement commettre une infraction causant une perte de vie ou un tort considérable avant la fin de sa peine, elle doit obligatoirement le remettre en liberté surveillée à octroi unique. C'est nécessairement l'issue du processus de renvoi. La liberté surveillée à octroi unique est beaucoup plus restrictive que la surveillance obligatoire ordinaire, car sa révocation entraîne une réincarcération jusqu'à la date d'expiration du mandat.

Le rapport d'évaluation du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles évoque les différences qui séparent la procédure de renvoi et la procédure de prise de décision en ce qui concerne le fardeau de la preuve. Lorsque le Service correctionnel renvoie un cas à la Commission, c'est parce que ses agents sont fondés de penser que le détenu va vraisemblablement commettre une infraction causant un tort considérable avant la date d'expiration de son mandat. Lorsque la Commission rend sa décision sur la probabilité que le détenu commette ce type d'infraction, elle doit être convaincue de cette probabilité. Les conséquences de cet écart en matière de fardeau de la preuve apparaissent dans les statistiques réunies dans le rapport d'évaluation. Un tiers (32 p. 100) des cas dans lesquels le Service s'était trouvé fondé de penser que le détenu commettrait vraisemblablement une infraction causant un tort considérable n'ont pas été jugés convaincants par la Commission. Par conséquent, dans ces 32 p. 100 de cas renvoyés à la Commission, le détenu a été mis en liberté surveillée à octroi unique.

Les conséquences des renvois sur les détenus ont été évoquées par les auteurs du rapport d'évaluation du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles dans les termes suivants :

S'il existe un tort considérable antérieur et que la Commission ne partage pas l'avis du SCC selon lequel un tort considérable futur est vraisemblable, le délinquant bénéficie alors d'une mise en liberté surveillée à octroi unique. Donc, si deux agents de gestion des cas évaluent le cas d'un délinquant ayant par le passé causé un tort considérable, les décisions rendues pourraient être fort différentes... Le pouvoir d'appréciation de l'agent de gestion des cas relativement aux probabilités de récidive avec tort considérable peut influencer de façon importante sur le sort du délinquant, sans que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'y puisse quoi ce que soit. (p. 33)

During his appearance before the Committee, then Solicitor General of Canada, the Honourable Pierre Cadieux, indicated that he "would be interested in the views of the Committee on amending the legislation so that the Board would be given some discretion, structured by clear criteria, so as to ensure that one-chance mandatory supervision is being fairly and appropriately applied to cases where it is warranted." (48:11)

The Committee believes that the National Parole Board has the mandate to assess risk and to base its release decisions on that assessment. It must be given the discretion in detention cases, structured by fair and clear standards, to determine the appropriate restrictions that should apply in each case according to its assessment of the likelihood that an inmate will commit a serious harm offence in the future.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to give the National Parole Board the discretion to determine through a detention hearing the appropriate release conditions to be applied to each case that is referred to it.

6. COMMUNITY SUPERVISION AND TREATMENT FOR THE LAST PORTION OF A DETAINED INMATE'S SENTENCE

As mentioned earlier in the report, the 1986 amendments to the *Parole Act* authorized the National Parole Board to issue detention orders denying conditional release under mandatory supervision for inmates considered likely to commit an offence causing the death of or serious harm to another person before the end of sentence. The stated objective of the detention provisions is the protection of society in the short term. That is, the inmate is detained in prison to prevent the commission of a serious harm offence during the remaining portion of his or her sentence.

Prior to 1970, after serving two-thirds of their sentence, inmates were simply released into the community, free of official supervision or control. Mandatory supervision is a form of conditional release that was introduced when the *Parole Act* was amended in 1970. Under this release scheme, inmates released after having served two-thirds of their sentence are subject to state supervision, assistance and control, and to the chance of revocation for breach of the release conditions that have been imposed by the National Parole Board. Mandatory supervision is meant to facilitate an offender's transition from the institution to the community and the return to the penitentiary of those who breach their release conditions or commit new offences.

Detained inmates are considered too dangerous to be granted a structured, supervised release for the last portion of their sentence. During his appearance before the Committee, the Chair of the National Parole Board, Fred Gibson, explained to the Committee the rationale for detention:

Lorsqu'il comparassait devant le comité, l'honorable Pierre Cadieux alors Solliciteur général, a déclaré qu'il aimerait connaître «le point de vue des membres du comité concernant la modification des dispositions législatives de manière à ce que la Commission puisse, dans des limites clairement établies, s'assurer que la liberté surveillée à octroi unique est appliquée équitablement et de façon appropriée lorsque le cas le justifie.» (48:11)

Le Comité estime que la Commission nationale des libérations conditionnelles a pour mandat d'évaluer un risque et de fonder ses décisions concernant les mises en liberté sur les résultats de son évaluation. Dans les cas de maintien en incarcération, elle doit jouir d'un pouvoir discrétionnaire structuré par des normes justes et précises pour déterminer les mesures restrictives à imposer dans chaque cas en fonction de l'évaluation de la probabilité que le détenu commette une infraction causant un tort considérable.

RECOMMENDATION 8

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* pour conférer à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire de déterminer, au cours d'une audience de détention, les conditions de mise en liberté à imposer dans chacun des cas qui lui sont renvoyés.

6. LA SURVEILLANCE ET LE TRAITEMENT EN MILIEU COMMUNAUTAIRE PENDANT LA DERNIÈRE PARTIE DE LA PEINE

Comme nous l'avons vu plus haut, les modifications apportées en 1986 à la *Loi sur la libération conditionnelle* autorisaient la Commission des libérations conditionnelles à émettre une ordonnance de maintien en incarcération et à refuser la liberté surveillée aux détenus jugés susceptibles de commettre un acte de violence avant la fin de leur peine. Les dispositions relatives au maintien en incarcération visent à assurer la protection de la société, à court terme, selon les objectifs énoncés dans la Loi. Autrement dit, on garde le détenu en prison pour l'empêcher de commettre un acte de violence avant la fin de son incarcération.

Jusqu'en 1970, après avoir purgé les deux tiers de leur peine, les détenus étaient simplement remis en liberté, sans la moindre surveillance. La liberté surveillée est une forme de libération conditionnelle qui a été instaurée lorsque la *Loi sur la libération conditionnelle* a été modifiée en 1970. Selon ces dispositions, les détenus qui sont libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine sont placés sous la surveillance des autorités et leur liberté peut être révoquée s'ils ne respectent pas les conditions qui leur ont été imposées par la Commission nationale des libérations conditionnelles. La liberté surveillée vise à faciliter la réinsertion sociale du détenu et le retour au pénitencier de ceux qui enfreignent les conditions sous lesquelles ils ont été libérés ou qui commettent de nouvelles infractions.

Les détenus maintenus en incarcération sont jugés trop dangereux pour pouvoir être mis en liberté surveillée pendant la dernière partie de leur peine. Au cours de sa comparution devant le Comité, le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Fred Gibson, a expliqué la raison d'être du maintien en incarcération :

“Given the generally acknowledged value of gradual structured release as opposed to cold-turkey release back into the community, the challenge of the Board in conjunction with Correctional Services Canada, is to determine the least restrictive option necessary to adequately and fully protect society. These provisions were intended to give the Board a mechanism for dealing with those few offenders who clearly pose too great a risk to public safety to be released before the end of their sentence.” (49:7)

The Committee, like many of the witnesses who appeared before it, is concerned about the detention process that determines certain offenders to be too dangerous to be released on mandatory supervision, even with a residency order. As a result, these inmates are held until the end of their sentence and then released into the community, often untreated and without any assistance, supervision or control. No longer under state control, these former inmates are free to go wherever they wish without any requirement that they reside in a community-based residential facility or report to a parole officer or to the local police.

This concern was rather graphically expressed by the witnesses from the Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association in their joint presentation. David Cole told the Committee:

“I don't want to see someone who was in the hole at Millhaven Penitentiary yesterday sitting beside me on the bus the following day with no opportunity for surveillance, control, or assistance. That is what it comes down to.” (53:35)

He recommended:

“...[E]ven if someone is ordered detained, and even if he is considered the worst of the worst, when there are 60 days left to go in the sentence prior to the warrant expiry date, we feel the person should compulsorily be released to a halfway house. Our reason is that if you hold someone until the very last day of the end of the sentence—and I have dealt with two examples of this in the last week—you have absolutely no idea where he is going. There is no opportunity for surveillance. There is no opportunity for assistance.” (53:5-6)

Graham Stewart, a representative of the John Howard Society of Canada, believes that offenders require a period of transition after the controlled environment of the correctional institution in order to learn to behave responsibly.

Because of their experience with violent inmates, some of the witnesses appearing before the Committee felt that detaining an inmate until warrant expiry date does not contribute to the protection of society or to risk reduction. They believed that supervision and surveillance in community-based residential facilities better serve the public interest and contribute to a safer society.

Compte tenu du fait qu'on s'entend généralement pour reconnaître que la réintégration progressive des détenus dans la société est préférable à leur libération pure et simple, le défi que doit relever la Commission, en collaboration avec le Service correctionnel du Canada, est de déterminer l'option la moins restrictive qui est nécessaire pour protéger adéquatement et pleinement la société. Ces dispositions avaient pour objectif de doter la Commission d'un mécanisme dont elle pourrait faire usage à l'égard des quelques contrevenants posant clairement trop de risques pour la sécurité publique pour qu'on les libère avant la fin de leur peine. (49:7)

Comme un grand nombre des témoins qui ont comparu devant lui, le Comité éprouve des inquiétudes vis-à-vis du processus de maintien en incarcération qui détermine que certains détenus sont trop dangereux pour être mis en liberté surveillée, même sous ordonnance de résidence. Ces détenus restent donc en prison jusqu'à la fin de leur peine, après quoi ils sont libérés, souvent sans avoir été traités, sans aide et sans surveillance. Ces anciens détenus, qui ne sont plus sous le contrôle des autorités, sont libres d'aller et venir sans être tenus de résider dans un établissement résidentiel communautaire ou avoir à se présenter régulièrement à un agent de libération conditionnelle ou à la police locale.

Les représentants de l'Association du Barreau canadien et de l'Association des criminalistes ont fait part de cette inquiétude dans des termes assez imagés dans leur exposé conjoint. David Cole a dit ceci au Comité :

Je ne veux pas avoir à côté de moi dans l'autobus, le lendemain, quelqu'un qui était hier au trou au Pénitencier de Millhaven, sans possibilité de surveillance, de contrôle ou d'aide. La situation se résume à cela. (53:35)

Et il a recommandé ceci :

... même le détenu qui fait l'objet d'une ordonnance de maintien en incarcération, peu importe qu'il soit considéré comme le pire de tous, devrait être obligatoirement placé dans une maison d'hébergement pendant les 60 derniers jours de sa peine d'emprisonnement. Cette recommandation s'explique par le fait que, quand on libère le détenu le dernier jour de sa peine d'emprisonnement —et je viens d'avoir deux cas de ce genre en une semaine —on ne sait absolument pas où il ira. On a la possibilité ni de le surveiller ni de l'aider. (53:5-6)

Graham Stewart, un représentant de la Société John Howard du Canada, estime que les détenus ont besoin d'une période de transition après avoir vécu dans le milieu très contrôlé de l'établissement correctionnel pour apprendre à se conduire de façon raisonnable.

Après avoir travaillé auprès de détenus violents, certains des témoins estimaient qu'on ne contribuait pas à protéger la société ou à réduire les risques en gardant un détenu en prison jusqu'à l'expiration de son mandat. Ils estimaient que la liberté surveillée dans un établissement résidentiel communautaire était davantage dans l'intérêt du public et permettait de mieux protéger la société.

Some questioned where we put our treatment and service resources. One of the witnesses from the John Howard Society stated his concern about the lack of resources in the community which results in detentions. Graham Stewart told the Committee:

"We are concerned that the general structure of the paroling network is set up such that all of the resources of after-care are directed towards the people who need it least, and those that need it most are ignored. We in fact pester the low-risk offender and we ignore the high-risk offender." (55:12)

The National Parole Board has stated it is committed to imposing the least restrictive option on inmates. A residency condition is the least restrictive measure employed to assist an offender who has been identified as being likely to commit a serious harm offence prior to warrant expiry. Residency cases are accommodated in a community-based residential facility (CBRF), which is defined in the detention provisions of the *Parole Act* as a place that accommodates and treats paroled offenders and other persons or a place that is exclusively for paroled inmates and inmates subject to a mandatory supervision condition. In addition to a halfway house facility, a CBRF can include a psychiatric hospital or facility and a penitentiary. The Correctional Service of Canada's *Standards and Guidelines for the Application of Section 21 of the Parole Act—The Detention Process* (implemented November 1990) describe the criteria for placement in a community-based residential facility of an inmate who has met Criterion C. The guidelines demonstrate the importance the Correctional Service places on treatment and programming, gradual re-integration into the community and public safety. This importance is also articulated in the Correctional Service's *Final Report of the Task Force on Community and Institutional Programs* (1988). It states that "offenders are inevitably released into society, and will benefit from a transition period in the community during which support will be provided to assist them to integrate as law-abiding citizens" (p. 3).

Despite the recognized benefits to the offender and the community of conditional, supervised release, only a minority of detention referrals to the National Parole Board between July 1986 and August 1990 (15%) resulted in an order to reside in the community under specified conditions. Limited availability of spaces in community-based residential facilities and community correctional centres appears to be a factor which restricts and influences their detention decisions. The majority of correctional staff and Board members interviewed in the Correctional Service of Canada/National Parole Board evaluation research felt that this was in fact the case. They also held the view that a residency order was far more effective than a detention order.

Certains témoins ont contesté la façon dont les ressources étaient utilisées sur le plan du traitement et des services. L'un des représentants de la Société John Howard a souligné le manque de ressources communautaires qui entraînaient le maintien en incarcération. Graham Stewart a déclaré ceci au Comité :

Nous craignons qu'en raison de ces structures, le système des libérations conditionnelles consacre toutes les ressources post-sentencielles à ceux qui en ont le moins besoin, la plupart des autres étant ignorés. En fait, nous harcelons le délinquant qui présente peu de risques, et nous ignorons celui qui en présente beaucoup. (55:12)

La Commission nationale des libérations conditionnelles a déclaré qu'elle s'engageait à imposer aux détenus l'option la moins restrictive. L'ordonnance de résidence est la mesure la moins restrictive qu'elle prend pour aider un détenu jugé susceptible de commettre un acte de violence avant l'expiration de son mandat. Les détenus faisant l'objet d'une ordonnance de résidence sont hébergés dans un établissement résidentiel communautaire (ÉRC) qui est défini dans les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération comme un endroit où sont offerts l'hébergement et le traitement soit des libérés conditionnels et d'autres personnes, soit des libérés conditionnels et détenus placés sous liberté surveillée exclusivement. En plus d'un foyer de transition, un ÉRC peut inclure un hôpital ou un établissement psychiatrique et un pénitencier. *Les normes et lignes directrices à l'application de l'article 21 de la Loi sur la libération conditionnelle—Le processus de maintien en incarcération du Service correctionnel du Canada* (mises en oeuvre en novembre 1990) décrivent les critères pour le placement dans un établissement résidentiel communautaire d'un détenu qui a satisfait au critère C. Les lignes directrices démontrent l'importance que le Service correctionnel attache au traitement et aux programmes, à la réintégration graduelle du détenu dans la société et à la sécurité du public. Cette importance est également reflétée dans le *Rapport final du groupe d'étude du Service correctionnel sur les programmes communautaires et institutionnels* (1988). On peut y lire que «la plupart des détenus sont un jour ou l'autre libérés dans la collectivité et ils bénéficieront d'une période de transition dans la collectivité où ils pourront recevoir tout le soutien dont ils ont besoin pour devenir des citoyens respectueux des lois» (p. 4).

Malgré les avantages certains que la libération conditionnelle supervisée présente tant pour le détenu que pour la collectivité, seule une fraction des cas renvoyés à la Commission nationale des libérations conditionnelles entre juillet 1986 et août 1990 (15 %) ont fait l'objet d'une ordonnance de résidence sous certaines conditions. Le manque de places dans les établissements résidentiels communautaires et les centres correctionnels communautaires semble influencer sur les décisions de la Commission concernant le maintien en incarcération. La majorité des employés du Service correctionnel et des membres de la Commission qui ont participé à l'évaluation du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles étaient de cet avis. Ils estimaient également qu'une ordonnance de résidence était beaucoup plus efficace qu'une ordonnance de maintien en incarcération.

The Committee agrees with this view. It believes that if the public is to be protected, detained offenders must be gradually released into a community-based residential facility with appropriate supervision, assistance and control for the last portion of their sentence. The Committee believes that the Correctional Service of Canada should develop community-based residential facilities, where the need exists, to accommodate the release of detained offenders. Those who breach their release conditions or commit new offences should be automatically returned to the institution.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to allow inmates ordered detained by the National Parole Board to serve the last portion of their sentence in a suitable residential facility in the community. Where such facilities are unavailable to accommodate detained offenders, the Correctional Service of Canada should establish such facilities.

To reduce risk and enhance public security, it is essential that programs and treatment begun in the correctional milieu continue in the community for all offenders. The Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association told the Committee that treatment must be seen as a continuum. From their experience, too few follow-up services are available at the community level while the offender is still under sentence. They have found that most of the benefits to be gained from treatment are lost as a result. The Committee believes that if inmates subject to the detention provisions of the *Parole Act* are released during the last portion of their sentence, community-based treatment and programming should be mandatory.

The necessity of follow-up community-based treatment for sex offenders was clearly articulated in the 1990 report *The Management and Treatment of Sex Offenders*. Experts were surveyed regarding the necessity for follow-up. The majority responded that 100% of sex offenders who are successfully treated require further treatment. According to the respondents, procedures for providing follow-up were not generally available. Indeed, the findings from a survey of practitioners involved in treating sexual offenders in Canada found that only about 27% of sex offenders received community follow-up from their original treatment programs. The report noted that the Correctional Service of Canada has few mechanisms in place to provide ongoing treatment for sexual offenders released from institutional programs. As a result, institutional treatment programs had difficulty linking offenders to community resources following discharge.

The Committee believes that if violent and sexual offenders are to be gradually released into community-based residential facilities for the last portion of their sentence, mandatory programming and treatment should be a condition

Le Comité partage cette opinion. Il estime que, pour protéger le public, il faut libérer graduellement les détenus dans un centre résidentiel communautaire où ils bénéficieront de la supervision, de l'aide et du contrôle requis, pendant la dernière partie de leur peine. Le Comité croit que le Service correctionnel du Canada devrait établir davantage de centres résidentiels communautaires pour répondre aux besoins. Les détenus qui ne respectent pas les conditions de leur libération ou qui commettent de nouvelles infractions devraient être renvoyés automatiquement au pénitencier.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à permettre aux détenus dont la Commission nationale des libérations conditionnelles a ordonné le maintien en incarcération de purger la dernière partie de leur peine dans un établissement résidentiel communautaire approprié. S'il n'existe pas d'installations de ce genre pour héberger cette catégorie de détenus, le Service correctionnel du Canada devrait en créer.

Pour réduire les risques et renforcer la sécurité du public, il est indispensable que les programmes et les traitements entrepris en milieu correctionnel se poursuivent dans la collectivité, et cela pour tous les délinquants. L'Association du Barreau canadien et l'Association des criminalistes ont fait valoir au Comité que le traitement devrait être continu. D'après ce qu'elles ont constaté, le délinquant a trop peu de services de suivi à sa disposition dans la collectivité pendant qu'il continue à purger sa peine. Elles ont constaté qu'à cause de cette situation, la plupart des résultats du traitement sont perdus. Le Comité estime que si les détenus qui sont visés par les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération sont libérés au cours de la dernière partie de leur peine, le traitement et les programmes en milieu communautaire devraient être obligatoires.

Le rapport de 1990 intitulé *Gestion et traitement des délinquants sexuels* soulignait clairement la nécessité d'un traitement de suivi en milieu communautaire pour les délinquants sexuels. Un sondage a été mené auprès des experts quant à la nécessité d'un suivi. La majorité d'entre eux ont répondu qu'un suivi s'imposait pour la totalité des délinquants sexuels qui étaient traités avec succès. Selon les répondants, en général, aucune disposition n'était prévue en ce sens. Il ressort d'une enquête auprès des praticiens canadiens qui participent au traitement des délinquants sexuels, qu'environ 27 % seulement de ces derniers ont reçu un traitement de suivi dans la collectivité après leur traitement initial. Le rapport signalait que le Service correctionnel du Canada avait mis en place peu de mécanismes pour assurer un traitement permanent des délinquants sexuels mis en liberté. Les programmes de traitement des établissements carcéraux avaient donc de la difficulté à diriger les délinquants sexuels vers des services de traitement communautaire à la suite de leur libération.

Le Comité estime que si les détenus violents et les délinquants sexuels sont libérés graduellement dans des établissements résidentiels communautaires pour y purger la dernière partie de leur peine, il faudrait qu'ils suivent

of their release. The fact that over 80% of detained offenders have their detention order confirmed at their annual review suggests that detention is unsuccessful at treating inmates and, by extension, at managing or reducing risk. Increased and enhanced community-based programs that bridge those that are available in the institution must be created.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that if the *Parole Act* is amended to allow detained inmates to serve the last portion of their sentence in community-based residential facilities, then mandatory programming and treatment should be a condition of their release. Where treatment and/or programs began in the institution, the Correctional Service of Canada should provide a continuation of them in the community.

7. OPENNESS OF THE DETENTION PROCESS

The criminal justice system operates largely in the open at the pre-trial, trial, sentencing and appellate stages. This part of the process takes place in locations that are easily accessible to Canadians and where there are substantial population concentrations. Most Correctional Service of Canada institutions are in areas removed from major population centres and are, by virtue of their function, subject to stringent security controls. National Parole Board parole and detention hearings are held in Correctional Service of Canada institutions.

One issue that underlies many of the submissions to this Committee is the degree of openness and accessibility of this part of the criminal justice system. This is especially important for those most affected by the "serious harm" offences committed by inmates subject to the detention provisions of the *Parole Act*—victims, their families and those who represent them. Both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board already have in place a number of policies and practices to ensure as much openness as possible.

As indicated earlier, the National Parole Board conducts its rigorous, informal, inquisitorial hearings in Correctional Service of Canada institutions. Most, if not all, detention hearings are held in medium security or maximum security penitentiaries. Observers may attend National Parole Board hearings with the consent of the offender and if the Correctional Service of Canada has no objection. Media representatives, victims, judges and others may observe such proceedings. Such observers may not make oral submissions or representations at these hearings.

obligatoirement des programmes de traitement. Plus de 80 % des ordonnances de maintien en incarcération sont confirmées lors du réexamen annuel, ce qui laisse entendre que le maintien en incarcération ne permet pas de traiter efficacement les détenus et donc de gérer ou de réduire les risques. Il faut mettre en place de meilleurs programmes communautaires qui prendront la suite des programmes offerts dans les établissements.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que, si la *Loi sur la libération conditionnelle* est modifiée pour permettre aux détenus maintenus en incarcération de purger la dernière partie de leur peine dans un établissement résidentiel communautaire, l'obligation de poursuivre les programmes et le traitement devienne une condition de libération. Lorsque le traitement ou les programmes ont commencé dans l'établissement carcéral, le Service correctionnel du Canada doit faire en sorte qu'ils soient poursuivis dans la collectivité.

7. LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS DE MAINTIEN EN INCARCÉRATION

Le processus de justice pénale se déroule en grande partie au grand jour avant le procès, pendant le procès, lors de la détermination de la peine et en appel. Le processus se situe alors à des endroits auxquels le public a facilement accès et où se trouve une forte concentration de population. La plupart des établissements du Service correctionnel du Canada sont situés dans des régions éloignées des grands centres et, compte tenu de leurs fonctions, ils font l'objet de contrôles de sécurité très stricts. La Commission nationale des libérations conditionnelles tient ses audiences sur la libération conditionnelle et le maintien en incarcération dans les établissements du Service correctionnel du Canada.

Un grand nombre des mémoires présentés au Comité mettent l'accent sur la transparence et l'accessibilité de cet élément du système de justice pénal. Il est surtout important pour ceux qui sont les plus touchés par les actes de violence commis par des détenus visés par les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération, c'est-à-dire les victimes, leur famille et leurs représentants. Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont déjà instauré plusieurs politiques et méthodes pour assurer le maximum de transparence.

Comme nous l'avons déjà vu, la Commission nationale des libérations conditionnelles tient ses audiences, qui ont un caractère à la fois rigoureux, officieux et inquisitoire, dans les établissements du Service correctionnel du Canada. La plupart, sinon la totalité, des audiences portant sur le maintien en incarcération ont lieu dans des pénitenciers à sécurité moyenne ou maximum. Des observateurs peuvent y assister si le détenu y consent et si le Service correctionnel du Canada n'y voit pas d'objection. Des représentants des médias, des victimes, des juges et d'autres personnes peuvent observer les délibérations. Ces observateurs ne peuvent pas faire d'exposé verbal ou d'instances à ces audiences.

Both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board have adopted detailed policies to address the informational needs of victims and to allow them some input into the whole conditional release and, as part of it, the detention processes. Correctional Service of Canada staff are directed to take victims' concerns into account throughout the case management process. More particularly, insofar as the determination of "serious harm" as part of the detention review process is concerned, they are directed to obtain any assessments of the impact of the offence on the victim which have been given at the trial or sentencing stages of the case.

The National Parole Board receives written or oral submissions from victims or their representatives. If a victim submits a written notice of interest in receiving information about an offender, the National Parole Board is required to provide that person with the following information:

- a) date of admission;
- b) eligibility review dates;
- c) decisions and general reasons for decisions;
- d) number of votes cast by Board members;
- e) type of release, and terms and conditions of release;
- f) general description of destination of release; and
- g) general reasons as to why release revoked if it has been.

The Correctional Service of Canada may disclose, if so requested, to a victim or immediate family:

- a) institution from which an offender is to be or has been released;
- b) date of release on temporary absence, day parole, full parole, mandatory supervision or sentence expiry;
- c) release conditions; and
- d) destination of inmate.

These are significant efforts on the part of the Correctional Service of Canada and the National Parole Board to be more open to Canadians and to be more responsive to the needs of victims. Both the Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association and Victims of Violence have implied in their submissions to the Committee that not enough has been done. The Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association recommended in their joint Brief that the parole decision-making process should be more open to the public, the media, victims, and prisoners' supporters and families. Unfortunately, the submission did not suggest concrete ways for achieving this general goal.

Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont adopté des lignes de conduite détaillées pour permettre aux victimes d'obtenir l'information dont elles ont besoin et de participer, dans une certaine mesure, au processus de libération conditionnelle et de maintien en incarcération. Le personnel du Service correctionnel du Canada doit tenir compte des préoccupations des victimes pour la gestion des cas. Mais surtout, en ce qui concerne la détermination des risques de «tort considérable» dans le cadre du processus de maintien en incarcération, le personnel a pour instruction d'obtenir toute évaluation des conséquences de l'infraction sur la victime qui a été produite au procès ou lors de la détermination de la peine.

La Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit des mémoires écrits ou verbaux des victimes ou de leurs représentants. Si une victime demande, par écrit, à être informée sur la situation d'un détenu, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit lui fournir les renseignements suivants :

- a) la date d'admission;
- b) les dates de réexamen de l'admissibilité;
- c) les décisions prises et les raisons générales les motivant;
- d) la façon dont les membres de la Commission ont voté;
- e) le genre, les modalités et les conditions de la libération;
- f) la description générale du lieu de destination du libéré conditionnel;
- g) les raisons générales pour lesquelles la libération a été révoquée, le cas échéant.

Le Service correctionnel du Canada peut révéler, sur demande, à une victime ou à sa famille immédiate :

- a) le nom de l'établissement dont un détenu doit être ou a été libéré;
- b) la date de la libération qu'il s'agisse d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour, d'une libération conditionnelle totale, d'une liberté surveillée ou de l'expiration de la peine;
- c) les conditions de la libération; et
- d) la destination du détenu.

Le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles font là des efforts importants pour agir plus ouvertement et mieux satisfaire aux besoins des victimes. L'Association du Barreau canadien, l'Association des criminalistes et la *Victims of Violence Society* ont laissé entendre dans les mémoires qu'ils ont présentés au Comité qu'il restait encore beaucoup à faire. L'Association du Barreau canadien et l'Association des criminalistes ont recommandé, dans leur mémoire commun, que le processus décisionnel relatif à la libération conditionnelle soit plus transparent vis-à-vis du public, des médias, des victimes, des défenseurs des prisonniers et des familles. Malheureusement, ce mémoire ne proposait pas de moyen concret d'atteindre cet objectif général.

Victims of Violence offered several suggestions that were directly relevant to the Committee's review of the detention provisions of the *Parole Act*. Gary Rosenfeldt, Executive Director of Victims of Violence, made the following three recommendations in his written submission to the Committee:

"Until such a time as parole is completely annulled, we would also recommend the following immediate modifications to the prevailing system:

"1. Parole administrators should inform families of victims of coming parole hearings if the victims have requested that they be notified and have furnished the parole board with their names and addresses for such notification.

"2. Victims or their designated representatives should be afforded the right to attend all hearings in regard to any possible early release of the offender.

"3. Victims or their designated representatives should be allowed to present a victim impact statement either verbally or orally at the hearing." (p. 5)

Some of the issues being dealt with in this part of the report were discussed in the report entitled *Taking Responsibility*, tabled in the House of Commons by the predecessor of this Committee in August 1988. Among other things, that report dealt with the issues of public parole hearings and the role of victims at the National Parole Board. A majority of the Committee members at that time recommended that parole hearings should be public unless the National Parole Board decided for good privacy or security reasons that they should be closed in whole or in part. The Committee urged that victims wishing to be advised of an offender's parole hearing and release dates should be so informed, but that victims should not be given a right to participate in the parole hearing itself.

The government in its July 1990 Green Paper made a number of proposals for improved access to the parole decision process. More particularly, it proposed that the *Parole Act* be amended to allow observers at National Parole Board hearings but that these observers not be permitted to make oral submissions or representations. Under this recommendation, in making its decisions on access to hearings, the Board would have to balance the following factors:

- a) the preservation of the hearing process itself;
- b) the protection of third parties;
- c) the interests of the offender; and
- d) the institutional security and cost implications of such access.

La *Victims of Violence Society* a formulé quelques suggestions directement en rapport avec l'examen des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération qu'examine le Comité. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif de la *Victims of Violence Society*, a fait les trois recommandations suivantes dans son mémoire au Comité :

Jusqu'à ce que les programmes de libération conditionnelle soient complètement abandonnés, nous vous recommandons aussi d'apporter immédiatement les modifications suivantes au système actuel :

1. Les agents responsables des libérations conditionnelles devraient informer les familles des victimes des dates où seront tenues les audiences de libération conditionnelle si les victimes ont formulé une demande en ce sens et ont fourni à la commission leurs noms et adresses.

2. Les victimes ou leurs représentants désignés devraient être autorisés à assister à toutes les audiences tenues en vue d'une éventuelle libération anticipée du criminel qui leur a fait du tort.

3. Les victimes ou leurs représentants désignés devraient être autorisés à présenter oralement une déclaration sur les répercussions du crime. (p.7)

Le rapport intitulé *Responsabilités à assumer*, que le Comité antérieur à celui-ci a déposé à la Chambre des communes, en août 1988, traitait de certaines questions abordées dans cette partie du rapport. Il portait notamment sur les audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles et la participation des victimes à ces audiences. À l'époque, la majorité des membres du Comité avaient recommandé que les audiences de libération conditionnelle soient publiques, à moins que la Commission ne décide de les tenir à huis clos, en totalité ou en partie, pour assurer la protection de la vie privée ou pour des raisons de sécurité. Le Comité a demandé instamment que les victimes qui désirent être avisées de la tenue d'une audience de libération conditionnelle et de la date de libération d'un détenu en soient informées, mais qu'elles n'aient pas le droit de participer aux audiences de libération conditionnelle comme telles.

Dans son Livre vert de juillet 1990, le gouvernement a formulé plusieurs propositions visant à améliorer l'accès au processus de libération conditionnelle. Il proposait, plus particulièrement, de modifier la *Loi sur la libération conditionnelle* de façon à permettre à des observateurs d'assister aux audiences de la Commission, sans toutefois autoriser ces observateurs à présenter un exposé verbal ou à faire des instances. Selon cette recommandation, la Commission devrait décider d'autoriser ou non des observateurs à assister aux audiences en tenant compte des facteurs suivants :

- a) la préservation du processus d'audience;
- b) la protection des tiers;
- c) les intérêts du détenu;
- d) la sécurité de l'établissement et les conséquences financières de l'accès aux audiences.

These government proposals provide a general, principled starting point that is acceptable to the Committee. Although stated in general terms, they can be adapted and applied to the detention provisions of the *Parole Act* that are the subject of this report.

The Committee would go further in one regard with reference to present practices. At the present time, victims or their representatives are entitled to be advised of an offender's eligibility review dates but not of the actual parole hearing date. The predecessor to this Committee urged in *Taking Responsibility* that any victim who so wished should be advised of an offender's actual parole hearing date. The Committee adopts this position as its own and urges that it be applied to the detention process. This recommendation was, as indicated earlier, made to the Committee by Victims of Violence in its submission. Such a practice would allow victims or their representatives to decide if they wished to make any submissions to the National Parole Board about the impact of any "serious harm" offence committed by an offender facing a detention hearing. It would provide another element of information to the National Parole Board to enable it to better determine the immediate-and long-term impact of the offences in question.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to require the National Parole Board to advise any victim (or victim's representative), who has indicated a wish to be so notified, of the detention hearing date of an offender so as to allow that victim or representative to make written submissions and representations on the short-and long-term impact of the "serious harm" offence in question.

As indicated earlier, the Committee agrees that, in most cases, hearings conducted by the National Parole Board should be accessible to observers. This general principle should apply to the detention hearings conducted by the National Parole Board. At the present time, the Board may, with the consent of the offender and if the Correctional Service of Canada has no objection, allow observers to attend its hearings. The Committee believes that the National Parole Board itself should make the decision about the attendance of observers at its hearings. Although the offender's consent and Correctional Service objections should be important considerations in any such decision, they should not by themselves determine the issue. The factors set out in the Green Paper should be taken into account but, in the final analysis, the decision should be that of the National Parole Board.

One final issue remains to be addressed in this part of the report. As indicated earlier, in its submission to the Committee, Victims of Violence recommended that victims or their representatives should be allowed to present an oral

Ces propositions gouvernementales constituent un point de départ assez général que le Comité juge acceptable. Même s'il s'agit là de principes généraux, il est possible de les adapter et de les appliquer aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération qui font l'objet du présent rapport.

Le Comité irait encore plus loin en ce qui concerne la façon actuelle de procéder. Pour le moment, les victimes ou leurs représentants peuvent être informés de la date de réexamen de l'admissibilité d'un détenu, mais pas de la date précise de l'audience de libération conditionnelle. Le comité antérieur recommandait dans *Responsabilités à assumer* que la victime qui le désirait, devait être informée de la date précise de la tenue d'une audience de libération conditionnelle. Le Comité souscrit à ce principe et demande qu'il soit appliqué au processus de maintien en incarcération. Comme nous l'avons déjà vu, la *Victims of Violence Society* avait formulé cette recommandation dans son mémoire au Comité. Cette politique permettrait aux victimes ou à leurs représentants de présenter, si elles le désirent, un mémoire à la Commission nationale des libérations conditionnelles quant aux répercussions d'une infraction ayant causé un «tort considérable» qui a été commise par un détenu admissible à une audience de détention. Cela fournirait à la Commission nationale des libérations conditionnelles un élément d'information supplémentaire qui lui permettrait de mieux déterminer les conséquences immédiates et à long terme de l'infraction en question.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à ce que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit tenue d'informer toute victime (ou son représentant) qui en a manifesté le désir de la date de l'audience de détention d'un détenu, de façon à ce qu'elle puisse présenter à la Commission un mémoire écrit ou lui faire des instances au sujet des conséquences à court et à long terme de l'infraction qui lui a causé un «tort considérable».

Tel qu'indiqué ci-dessus, le Comité estime que, dans la plupart des cas, des observateurs devraient pouvoir assister aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce principe général devrait s'appliquer aux audiences de détention de la Commission. À l'heure actuelle, celle-ci peut autoriser des observateurs à assister à ces audiences si le détenu y consent et si le Service correctionnel du Canada n'y voit pas d'objection. Le Comité considère que la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait décider seule d'autoriser ou non la présence d'observateurs. Le consentement du détenu et du Service correctionnel devrait entrer en ligne de compte, mais il ne faudrait pas qu'il soit décisif. Il faudrait prendre en considération les facteurs énoncés dans le Livre vert, mais en fin de compte, c'est la Commission nationale des libérations conditionnelles qui devrait prendre la décision.

Il reste une dernière question à aborder dans cette partie du rapport. Comme nous l'avons déjà vu, dans son mémoire au Comité, la *Victims of Violence Society* recommandait que les victimes ou leurs représentants soient autorisés à faire

victim impact statement at a parole hearing. This suggestion was not accepted by the predecessor to this Committee in *Taking Responsibility*. The government in its Green Paper rejected the idea of observers at hearings having the right to address the Board and the offender. The Committee agrees. To allow observers to address detention hearings would import an adversarial, litigious spirit into a rigorous, inquisitorial process. It is unlikely that a victim or other observer would add much by way of oral representations to what could be made available by way of written submissions setting out the immediate—and long-term impact of a “serious harm” offence.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to provide that observers are to be admitted to National Parole Board detention hearings unless privacy and security grounds cause the Board to otherwise decide. The Board itself should make such a determination despite any other Act of Parliament or the policies and practices of any other government institutions. Those who attend National Parole Board detention hearings as observers should not have the right to address or to make oral submissions to the members of the Board or the offender.

The adoption of these recommendations will open up the detention hearing process. It will allow the National Parole Board to have more complete “serious harm” impact information upon which to base its decisions, which will consequently improve. In addition, opportunities will be provided for Canadians to get a better understanding of how the detention process works. Finally, the detention process, by the implementation of these recommendations, will begin to approach the openness that characterizes the other elements of the criminal justice system.

8. TREATMENT AND PROGRAMS FOR OFFENDERS

Statistics covering the period July 1986 to August 1990, presented to the Committee by the Correctional Service of Canada, reveal that of the 803 referrals made by the Correctional Service of Canada to the Board, more than half resulted in a decision to detain, 15% resulted in a residency condition, 13% in a release on one-chance mandatory supervision and 18% in a release on regular mandatory supervision. Of the total number of detentions, 42% were for sexual assault offenders, 24% were for assault offenders, and 10% and 9% respectively were for manslaughter and robbery offenders.

valoir verbalement quelles avaient été les conséquences de l'infraction lors d'une audience de libération conditionnelle. Le Comité précédent n'avait pas accepté cette recommandation dans *Responsabilités à assumer*. Dans son Livre vert, le gouvernement s'est opposé à ce que des observateurs puissent s'adresser à la Commission et aux détenus lors de l'audience. Le Comité partage cet avis. Permettre la participation d'observateurs aux audiences de détention conférerait un caractère contestataire à un processus inquisitoire et rigoureux. Il est peu probable que les instances verbales d'une victime ou d'un autre observateur, ajoutent beaucoup aux renseignements qui peuvent être communiqués au moyen de mémoires écrits exposant les répercussions immédiates et à long terme d'une infraction ayant causé un «tort considérable».

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à ce que les observateurs puissent assister aux audiences de détention de la Commission nationale des libérations conditionnelles à moins que la Commission ne s'y oppose au nom de la protection de la vie privée ou de la sécurité. C'est la Commission qui devra en décider elle-même nonobstant toute autre loi du Parlement ou les politiques et méthodes de tout autre institution gouvernementale. Les personnes qui assistent aux audiences de détention de la Commission nationale des libérations conditionnelles à titre d'observateurs ne devraient pas être autorisées à prendre la parole ou à présenter un exposé verbal devant les membres de la Commission ou le détenu.

L'adoption de ces recommandations améliorera la transparence des audiences de détention. Elle permettra également à la Commission nationale des libérations conditionnelles de disposer de renseignements plus complets sur les répercussions des infractions causant un «tort considérable» pour prendre ses décisions, qui seront donc plus judicieuses. En outre, les Canadiens auront la possibilité de mieux comprendre le fonctionnement du processus de maintien en incarcération. Enfin, grâce à l'application de ces recommandations, le processus de maintien en incarcération commencera à acquérir la transparence qui caractérise les autres éléments du système de justice pénale.

8. LE TRAITEMENT DES DÉTENUS ET LES PROGRAMMES À LEUR INTENTION

Il ressort des statistiques portant sur la période allant de juillet 1986 à août 1990 que le Service correctionnel du Canada a présentées au Comité que, sur les 803 cas renvoyés à la Commission, plus de la moitié des détenus ont été maintenus en incarcération, 15 % ont été mis en liberté surveillée sous ordonnance de résidence, 13 % ont été mis en liberté surveillée à octroi unique et 18 % mis en liberté surveillée ordinaire. Quarante-deux p. cent des détenus maintenus en incarcération avaient commis une agression sexuelle, 24 % des voies de fait et 10 %, un homicide involontaire et 9 %, un vol.

The objective of the Correctional Service of Canada is the safe release of offenders back into the community. Indeed, commitment to this objective was reflected in a statement made by the Commissioner of the Correctional Service of Canada in his appearance before the Committee. Commissioner Ole Ingstrup told the Committee that the principal client of corrections is the Canadian public and the ultimate goal of corrections is public safety. The Mission Statement of the Correctional Service of Canada is a further indication of the correctional goal of public safety. It states that:

“The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system, contributes to the protection of society by actively encouraging and assisting offenders to become law-abiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control.”

Implicit in the Mission Statement is a duty to provide treatment and programs to mitigate the risk that an inmate may re-offend when released from a correctional institution. According to the Correctional Service of Canada, decreasing dangerousness, and thereby enhancing security in the community, involves strengthening and redirecting institutional programs towards the eventual release of the offender and providing a continuation in the community of programs offered in the institution so that offenders are exposed to a continuum of control and support necessary for successful re-integration.

There was a virtual consensus among the witnesses who appeared before the Committee that institutional and community treatment and programs are integral to the process of altering criminal behaviour, re-instating offenders into the community as law-abiding individuals and, by extension, protecting the public. On the basis of criteria that must be met in order to detain an offender and the offence types that resulted in detention orders in the first four years of the legislation, they were convinced that detained inmates have committed grievous offences which seriously threatened public safety. And, given the eventual release of those in detention back into the community, they agreed that intensive institutional programming oriented toward changing the violent behavior patterns of detained offenders is imperative to reduce their threat to the public.

In light of this, it is noteworthy that the Correctional Service of Canada/National Parole Board evaluation of the detention provisions of the *Parole Act* is essentially silent on the issue of treatment and programs for referred and detained offenders. The evaluation report fails to address such critical questions as:

- a) What institutional programs and/or treatment were available to inmates prior to referral?
- b) What proportion of referred inmates participated in programs and/or treatment?

Le but du Service correctionnel du Canada est de pouvoir remettre les détenus en liberté sans danger pour la collectivité. Le commissaire du Service correctionnel du Canada a d'ailleurs fait une déclaration en ce sens lorsqu'il a comparu devant le Comité. M. Ole Ingstrup a déclaré au Comité que le principal client du Service correctionnel était le public canadien et son objectif ultime la sécurité du public. L'énoncé de mission du Service correctionnel du Canada confirme que la sécurité du public est le principal objectif visé. Il est ainsi libellé :

Le Service correctionnel du Canada, en tant que composante du système de justice pénale, contribue à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois tout en exerçant un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humanitaire.

Cet énoncé de mission sous-entend l'obligation d'offrir aux détenus des traitements et des programmes visant à réduire le risque de récidive une fois qu'ils sont libérés. Selon le Service correctionnel du Canada, pour réduire le danger et du même coup accroître la sécurité de la collectivité, il faut renforcer et réorienter les programmes offerts dans les établissements pour préparer la libération du détenu et assurer le suivi de ces programmes dans la collectivité afin que les délinquants continuent à faire l'objet d'une surveillance et à obtenir l'aide dont ils ont besoin pour pouvoir se réintégrer avec succès dans la société.

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendaient à dire que les traitements et les programmes offerts dans les établissements et dans la collectivité faisaient partie intégrante du processus de modification du comportement criminel, de la réintégration des détenus dans la société en tant que citoyens respectueux des lois et, du même coup, de la protection du public. Compte tenu des critères à remplir pour maintenir un détenu en incarcération et du genre d'infractions qui ont donné lieu à une ordonnance de maintien en incarcération au cours des quatre premières années d'application de la loi, ils étaient convaincus que les détenus maintenus en incarcération avaient commis des infractions graves qui avaient sérieusement menacé la sécurité du public. D'autre part, étant donné que ces détenus finiront par être libérés, ils jugeaient impératif d'instaurer des programmes intensifs visant à modifier leur comportement violent pour réduire la menace qu'ils représentaient pour le public.

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de souligner que le rapport d'évaluation des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération réalisée par le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ne fait pas mention des programmes de traitement et autres à l'intention des détenus maintenus en incarcération. Le rapport d'évaluation omet d'aborder les questions cruciales ci-après :

- a) Quels sont les programmes de traitement ou autres offerts aux détenus dans les établissements avant le renvoi de leur cas?
- b) Quel pourcentage des détenus dont le cas a été renvoyé a participé à des programmes de traitement ou autres?

- c) Did the inmates who received a detention order refuse to participate in institutional programs or were relevant programs unavailable?
- d) What proportion of detained inmates would have been released on a residency order if community supervision programs had been available?
- e) What proportion of inmates who received a residency or one-chance mandatory supervision condition successfully completed institutional programs and/or treatment? Was their release conditional on their continued participation in treatment and/or programs in the community?
- f) What institutional programs and/or treatment were available to detained inmates?
- g) What proportion of detained inmates participated in programs and/or treatment?
- h) Were detained inmates more likely at their annual review to be given a less restrictive order (e.g., residency) if they had successfully completed an institutional program?
- c) Les détenus maintenus en incarcération ont-ils refusé de participer aux programmes offerts dans l'établissement ou ces programmes étaient-ils inexistantes?
- d) Quel pourcentage de détenus aurait été mis en liberté sous ordonnance de résidence s'il y avait eu des programmes de surveillance au niveau de la collectivité?
- e) Quel pourcentage des détenus mis en liberté surveillée sous ordonnance de résidence ou libérés sous surveillance obligatoire à octroi unique a suivi avec succès les programmes de traitement ou autres offerts dans l'établissement carcéral? Ces détenus ont-ils été libérés à la condition qu'ils continuent à participer à ces programmes de traitement ou autres une fois libérés?
- f) Quels programmes et traitements étaient offerts aux détenus maintenus en incarcération?
- g) Quelle est la proportion des détenus maintenus en incarcération qui ont participé à des programmes de traitement ou autres?
- h) Les détenus maintenus en incarcération avaient-ils de meilleures chances de faire l'objet d'une ordonnance moins restrictive (par exemple ordonnance de résidence) lors du réexamen annuel de leur cas s'ils avaient suivi avec succès un programme offert par l'établissement?

Witnesses appearing before the Committee who have experience with the detention provisions of the *Parole Act* testified that treatment and programs have not been fully available to inmates referred for detention. They reported that the lack of specialized programming was a factor in the National Parole Board decision to detain inmates.

The St. Leonard's Society of Canada operates 24 halfway houses across the country for federal and provincial offenders. It also works with offenders inside correctional facilities and provides supervision to offenders conditionally released into the community. Patrick Walsh, the President of the Society, told the Committee:

"Under this legislation, special-needs clients—native offenders, drug abusers, sex offenders and the mentally ill—are particularly endangered or damaged. These individuals are often being detained not because of the specific problems they present but rather because of the lack of available resources for specialized programs within the institution and in the community." (54:5)

This view was echoed by John Conroy, a representative of the Canadian Bar Association.

"The Board clearly takes that [participation in treatment programs] into account. You see it very often with sex offenders in terms of saying you have not gone into treatment, you have not tried to do anything about it. Therefore, you are an untreated sex offender. Therefore, you are a risk. The unfairness comes in the fact that programs have not been provided." (53:30)

Les témoins qui avaient constaté les effets des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération ont fait valoir que les détenus maintenus en incarcération n'avaient pas vraiment pu bénéficier de traitements et de programmes. Ils ont signalé que l'absence de programmes spécialisés était l'un des facteurs qui avait conduit la Commission nationale de libération conditionnelle à décider de maintenir ces détenus en incarcération.

La Société Saint-Léonard du Canada gère 24 foyers de transition répartis aux quatre coins du pays pour les contrevenants fédéraux et provinciaux. Elle travaille également auprès des détenus et des établissements correctionnels et supervise ceux qui sont libérés sous condition. Patrick Walsh, le président de la Société, a déclaré ceci au Comité :

Les personnes qui ont des besoins spéciaux, notamment les autochtones, les toxicomanes, les délinquants sexuels et les malades mentaux, sont tout particulièrement menacées et touchées par cette mesure. Les personnes qui entrent dans ces catégories sont souvent détenues non pas à cause des problèmes précis qu'elles présentent, mais parce qu'on ne possède pas les ressources nécessaires pour mettre sur pied des programmes spécialisés dans l'institution et dans la communauté. (54:5)

John Conroy, représentant de l'Association du Barreau canadien, partageait le même avis :

La Commission en tient compte (participation aux programmes de traitement). Cela se produit très souvent pour les personnes coupables de délits sexuels, auxquelles on dit qu'elles ne se sont pas fait traiter et n'ont pas essayé de faire quoi que ce soit. C'est alors un délinquant sexuel qui n'a pas été traité et qui donc constitue un risque. C'est injuste si les programmes ne sont pas accessibles. (53:30)

Charlene Mandell, Director of the Queen's University Correctional Law Project, informed the Committee that in her experience with the detention provisions of the *Parole Act*, detained inmates were not given either treatment or programs during the detention phase of their sentence in order to reduce their risk of recidivism. Ms. Mandell buttressed her point by highlighting the high number of detained inmates who have had their detention order upheld at their annual review. Indeed, the evaluation research data reveal that 84% of the cases which had an annual review had their detention confirmed. These inmates obviously did not impress the Board as being less dangerous people a year after detention.

In the experience of David Cole, a representative of the Canadian Bar Association, offenders who are serving long sentences and who want treatment are often bypassed to accommodate the treatment needs of inmates serving shorter sentences.

"The terrible irony is that you can go in wanting treatment and, because the Correctional Services Canada people look at your release date rather than your parole eligibility date in determining when you get access to a treatment program, you can fall behind people coming in after you who are doing shorter sentences. It is very demoralizing for prisoners to see their names go down the treatment list." (53:31)

He also stated that, in his experience, fiscal restraint has resulted in the cancellation of correctional programs. As a result, the Canadian Bar Association/Criminal Lawyers Association joint submission called for a statutory mandate for programs in the institution. Ms. Mandell supports a legislative requirement for institutional programs as well.

As noted earlier, the greatest proportion of detained offenders (42%) have been sex offenders. Additional sex offender treatment programs are clearly in demand in federal correctional institutions. A federal government report released in 1990, *The Management and Treatment of Sex Offenders*, noted that admissions to federal penitentiaries for sexual offences between 1984 and 1988 increased, thus engendering greater public demands for intervention and control with respect to these offenders. Programming has not kept up with demand and, as a result, the number of sex offender programs in federal penitentiaries is inadequate to meet the demand for treatment. At the time the report was prepared, there were approximately 1,400 federal offenders incarcerated for sexual offences and fewer than 200 spaces available for treatment.

Charlene Mandell, directrice du *Correctional Law Project* de l'Université Queen's, a fait valoir au Comité qu'en ce qui concerne les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération, elle avait constaté que les détenus maintenus en incarcération ne se voyaient pas offrir, au cours de leur détention, des programmes de traitement ou autres qui auraient réduit les risques de récidive. M^{me} Mandell a fait valoir, à l'appui de ses dires, le grand nombre de détenus dont l'ordonnance de maintien en incarcération avait été maintenue lors du réexamen annuel. En fait, les données de recherche de l'évaluation révèlent que le maintien en incarcération a été confirmé pour 84 p. 100 des détenus ayant fait l'objet d'un réexamen annuel. De toute évidence, la Commission n'a pas eu le sentiment que ces détenus étaient devenus moins dangereux au bout d'un an de détention.

David Cole, l'un des représentants de l'Association du Barreau canadien, a constaté quant à lui que les détenus qui purgent une longue peine de prison et qui veulent subir un traitement doivent souvent céder la place aux détenus incarcérés, pour une période plus courte.

Il y a dans tout cela une ironie terrible, en ce sens qu'il est possible qu'un détenu veuille suivre un traitement mais, les responsables du SCC tenant compte de la date de libération et non de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle pour déterminer l'accès à un programme de traitement, il peut passer après des détenus arrivés plus tard que lui, mais purgeant des peines moins longues. C'est très démoralisant pour les prisonniers de voir leur nom descendre sur la liste de traitement. (53:31)

Il a également ajouté que, selon ce qu'il avait constaté, des mesures d'austérité avaient entraîné l'annulation de certains programmes correctionnels. Dans leur mémoire conjoint, l'Association du Barreau canadien et l'Association des criminologistes demandaient donc que les programmes offerts dans les établissements correctionnels soient obligatoires. M^{me} Mandell est également d'accord pour que la loi oblige à offrir ces programmes.

Comme nous l'avons déjà vu, la majorité des détenus maintenus en incarcération (41 p. 100) étaient de délinquants sexuels. De toute évidence, le besoin de programmes de traitement supplémentaires pour les délinquants sexuels se fait sentir dans les établissements correctionnels fédéraux. Un rapport publié par le gouvernement fédéral en 1990 qui s'intitulait *Gestion et traitement des délinquants sexuels*, soulignait que le nombre de détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux pour des infractions sexuelles avait augmenté entre 1984 et 1988, ce qui avait amené le public à exiger que le gouvernement prenne davantage de mesures d'intervention et de contrôle à l'égard de ces délinquants. Les programmes n'ont pas réussi à satisfaire à la demande si bien que le nombre de programmes offerts dans les pénitenciers fédéraux à l'intention des délinquants sexuels reste insuffisant. Au moment de la préparation de ce rapport, il y avait environ 1,400 détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux pour des infractions sexuelles et moins de 200 places de traitement disponibles.

The limited number of treatment spaces means long waiting periods for many inmates. Charlene Mandell reported that, in her experience in Kingston, available sex offender treatment, when it is available, tends to come too late in an inmate's sentence.

"The situation...with respect to sexual offenders who want to obtain treatment at the Regional Treatment Centre in Kingston is that they cannot obtain treatment until six months before their presumptive release date, in the normal case, because of the long waiting list. This is very unfortunate because, in my experience, generally the motivation for treatment is much stronger at the beginning of an inmate's sentence. Also, inmates who are continually being denied treatment when they request it tend to get discouraged." (56:8)

Correctional Service staff and Board members who were surveyed as part of the Correctional Service of Canada/National Parole Board evaluation research reported that there are an insufficient number of programs and treatment opportunities for detained inmates. A majority concurred that failure to provide a detained inmate with treatment increases the offender's anger and resentment. The evaluation research also found that some inmates who were potential, or actual, detention cases were not inclined to participate in institutional programs. One-quarter (45) of the offenders who were interviewed had not participated in treatment and over half stated that the possibility of being referred for a detention review or detained had not motivated them to enter a treatment program in the institution.

The Committee is aware that the Correctional Service of Canada has developed and implemented a number of institutional programs and services to address the various needs of federal inmates and prepare them for their eventual return to the community. The 1990 Correctional Service of Canada publication *Inventory of Programs and Services Offered at Federal Institutions* details an impressive range of available institutional programs. Included are academic, vocational, occupational, personal development, socio-cultural, recreation and physical fitness activities. A few institutions offer sex offender treatment programs as well. The report does not discuss the level of inmate participation in these programs, how long inmates must wait to get into programs that meet particular needs, or the impact of the programs on the reduction of risk.

The Committee is encouraged by the positive policy developments that the Correctional Service of Canada has undertaken since 1986 with respect to the management of violent offenders in federal correctional institutions. In 1988, two years after the detention provisions of the *Parole Act* were enacted, a Correctional Service of Canada Task Force released a report on programming in institutions and in the community. The *Final Report of the Task Force on*

Étant donné le nombre limité de places, de nombreux détenus doivent attendre longtemps pour se faire traiter. Charlene Mandell signalait qu'à Kingston, les programmes de traitement n'étaient jamais offerts aux délinquants sexuels ou ils l'étaient trop tard.

Les prévenus ayant commis des délits d'ordre sexuel ne peuvent suivre des traitements au Centre régional de Kingston que six mois avant la date présumée de leur libération à cause de la longue liste d'attente. C'est regrettable, car généralement c'est au début de la période de réclusion que les détenus sont les plus motivés pour suivre des traitements et à force de se voir refuser le traitement, ils finissent par se décourager. (56:8)

Les employés du Service correctionnel et les membres de la Commission qui ont participé à l'évaluation réalisée par ces deux organismes ont signalé que le nombre de places de traitement était insuffisant pour les détenus maintenus en incarcération. La majorité d'entre eux étaient d'accord pour dire que l'impossibilité de bénéficier de programmes de traitement augmentait la colère et le ressentiment du détenu. L'évaluation a également permis de constater que certains détenus maintenus en incarcération ou susceptibles de l'être n'étaient pas portés à participer aux programmes offerts par l'établissement correctionnel. Le quart des détenus interrogés (45) n'avaient pas suivi de traitement et plus de la moitié ont déclaré que la possibilité de faire l'objet d'une audience de maintien en incarcération n'avait pas suffi à les inciter à participer à un programme de traitement.

Le Comité n'ignore pas que le Service correctionnel du Canada a élaboré et mis en oeuvre plusieurs programmes et services visant à répondre aux divers besoins des détenus fédéraux et à les préparer à réintégrer la collectivité. *L'inventaire des Programmes et Services offerts dans les Établissements Fédéraux* que le Service correctionnel du Canada a publié en 1990 énumère une liste impressionnante de programmes offerts dans les pénitenciers. Il s'agit d'activités de formation scolaire et professionnelle, de cours d'enrichissement personnel, d'activités socio-culturelles, d'activités récréatives et de programmes de conditionnement physique. Quelques établissements offrent également des programmes de traitement pour les délinquants sexuels. Le rapport ne précise pas dans quelle mesure les détenus participent à ces programmes, combien de temps ils doivent attendre pour pouvoir participer à des programmes répondant à leurs besoins particuliers ou quelle est l'incidence de ces programmes sur la réduction des risques.

Le Comité trouve encourageants les progrès que le Service correctionnel du Canada a réalisés depuis 1986 en ce qui concerne sa politique à l'égard des auteurs d'actes de violence incarcérés dans les établissements correctionnels fédéraux. En 1988, deux ans après l'adoption des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération, un groupe d'étude du Service correctionnel du Canada a publié un rapport sur les

Community and Institutional Programs (1988) made a number of recommendations regarding the case management and treatment of violent and sex offenders.

One recommendation calls for a psychological assessment to be carried out of every violent inmate. The logic behind this recommendation was clearly articulated in the task force report.

“...it is critical for the Service to develop programs and treat violent offenders, as well as to assess the degree of danger they pose upon release. As a result, it is proposed that every violent offender would be subjected to full [psychological] assessment. This is necessary not only to assist the case managers in terms of understanding the causes of the criminal behaviour and the most appropriate intervention/programming strategies but, also, to provide a critical baseline against which the effects of intervention and changes in degree of risk can be measured throughout the sentence.” (p. 25)

The report makes the obvious link between assessment of risk factors and follow-up interventions.

“Improving assessment capabilities will only be productive if the treatment and programming required to meet the diagnosed needs are available.” (p. 25)

Another proposal advanced in the Task Force report is that the Correctional Service should provide intensive case preparation for difficult cases involving high-risk offenders. An intensive case management officer would provide quality control over the planning for these cases. The provision of intensive case management services to the most difficult offenders is regarded as a possible means of reducing the number of detention referrals. Under this proposed scheme, offenders under review for detention, or offenders who are already detained, would automatically receive attention from the intensive case preparation officer.

The report also highlighted the need to enhance or improve sex offender programs through the development of specialized cognitive skills training programs for sex offenders. The program focus would be on helping offenders to admit their offence and to develop empathy with the suffering of their victims. Denial of wrongdoing and resistance to treatment are common characteristics of sex offenders. It was therefore recommended in the Task Force report that they be actively encouraged to participate in treatment.

Both of the above-mentioned reports recommend the development and expansion of specialized programs for sex offenders because they, more than other classes of offenders, are not alike and require services and skills to address the particular nature of their offences. A recommendation in the report *Management and Treatment of Sex Offenders*, calls for a wide range of treatment options and expertise to address the diverse needs of sexual offenders within each region of the country.

programmes offerts dans les établissements et dans la collectivité. Le *Rapport final* du groupe d'étude sur les programmes communautaires et institutionnels (1988) formulait plusieurs recommandations concernant la gestion des cas et le traitement des détenus violents et des délinquants sexuels.

L'une de ces recommandations préconise de soumettre tous les détenus violents à une évaluation psychologique. Le rapport du groupe d'étude explique clairement la raison d'être de cette recommandation.

...le Service doit absolument élaborer des programmes, traiter les détenus violents et évaluer le niveau de risque qu'ils représenteront lorsqu'ils seront libérés. Par conséquent, il est proposé que chaque détenu violent soit soumis à une évaluation exhaustive, ce qui aiderait les agents de gestion des cas à comprendre les causes du comportement violent et à prévoir les interventions ou les programmes appropriés, ainsi qu'à établir le niveau de référence dont ils se serviraient pour mesurer les effets des interventions et déterminer si le niveau de risque a diminué. (p. 27)

Le rapport établit le lien entre l'évaluation des facteurs de risque et le suivi.

Il pourrait être inefficace d'améliorer nos capacités d'évaluation si les traitements ou les programmes visant à répondre aux besoins recensés ne sont pas disponibles. (p. 28).

Selon une autre proposition formulée dans le rapport du groupe d'étude, le Service correctionnel devrait prévoir une préparation intensive pour les cas difficiles que présentent les détenus à haut risque. L'agent de préparation intensive des cas assurerait le contrôle de la qualité de la planification de ces cas. En offrant ces services aux détenus causant le plus de problèmes il serait possible de réduire le nombre de maintiens en incarcération. Selon le système proposé, les détenus qui font l'objet d'une audience de détention ou qui sont déjà maintenus en incarcération recevraient automatiquement toute l'attention voulue de l'agent de préparation intensive des cas.

Le rapport soulignait également la nécessité d'améliorer les programmes à l'intention des délinquants sexuels en mettant sur pied des programmes de développement des aptitudes cognitives pour ces détenus. Ces programmes viseraient à les aider à reconnaître leur culpabilité et à prendre conscience des souffrances de leurs victimes. La plupart des délinquants sexuels nient avoir commis un acte répréhensible et refusent de suivre un traitement. Le rapport du groupe d'étude recommandait donc de les inciter activement à suivre le traitement requis.

Les deux rapports susmentionnés recommandent l'élaboration et l'élargissement des programmes spécialisés pour les délinquants sexuels, car ces détenus se différencient davantage que les autres et ont besoin de services spéciaux adaptés au caractère particulier de leur délit. L'une des recommandations formulées dans *Gestion et traitement des délinquants sexuels* réclame un vaste éventail d'options de traitement et des programmes spécialisés pour satisfaire aux besoins particuliers des délinquants sexuels de chaque région du pays.

The Committee is encouraged by the attention that has been given to the case management as well as the treatment and programming needs of high-risk offenders since the enactment of the detention provisions in 1986. The Committee also acknowledges that the Correctional Service of Canada cannot force people into treatment. At the same time, the Committee, like the witnesses who appeared before it, believes that it is inappropriate to detain inmates at two-thirds of sentence if the Correctional Service of Canada has not provided them with programs or opportunities for improvement so that they may be considered as candidates for some form of release. Further, if the Board decides to detain an inmate, the Correctional Service of Canada should provide treatment and programs during that period of detention. This is essential to buffer the return of violent offenders to the community.

It is too early to assess the impact of the planned and implemented correctional initiatives on the number of detention cases and on the incidence of recidivism. Yet, the Committee believes that the various task forces and other initiatives undertaken by the Solicitor General and the Correctional Service of Canada reveal a commitment to reduce the criminal behaviour patterns in the inmate population and to thereby enhance public protection.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada continue to enhance and expand comprehensive treatment and programs in correctional institutions for violent and sex offenders and to encourage inmate participation in them.

9. ISSUES RELATED TO DETAINED ABORIGINAL OFFENDERS

Aboriginal offenders are as disproportionately affected by the detention provisions of the *Parole Act* as by other elements of the criminal justice system. Although representing only between 2% and 3% of the Canadian population, aboriginal offenders constitute approximately 10% of inmates in federal penitentiaries. They also tend to be found largely in the penitentiaries in the Prairie and Pacific regions.

The findings of the evaluation research conducted by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board are quite revealing in relation to native offenders. Data provided to the Committee indicated that between July 1986 and October 1989, 10% of native offenders eligible for potential release under mandatory supervision were referred by the Correctional Service for detention hearings compared with 5% of non-native offenders. Of these native offenders, 4.5% were ordered detained by the National Parole Board, as compared with 2.2% of the non-native offenders. Although the detention rate of those referred was close to half for both groups of offenders, a higher percentage of native offenders was ordered detained by the National Parole Board.

Le Comité trouve encourageante l'attention accordée à la gestion des cas ainsi qu'aux traitements et aux programmes destinés aux détenus présentant des risques élevés depuis l'adoption des dispositions concernant le maintien en incarcération, en 1986. Le Comité reconnaît également que le Service correctionnel du Canada ne peut pas obliger les gens à se faire soigner. En même temps, le Comité estime, comme les témoins qui ont comparu devant lui, qu'il n'est pas souhaitable de maintenir en incarcération des détenus qui ont déjà purgé les deux tiers de leur peine si le Service correctionnel du Canada ne met pas à leur disposition des programmes de traitement ou des possibilités de s'amender afin qu'ils puissent être jugés admissibles à une forme quelconque de libération. De plus, si la Commission décide de maintenir un détenu en incarcération, le Service correctionnel du Canada devrait lui offrir des programmes de traitement au cours de cette période de détention. Cela est indispensable pour préparer le retour des détenus violents dans la société.

Il est trop tôt pour évaluer les répercussions des initiatives correctionnelles prévues et déjà appliquées sur le nombre de détenus maintenus en incarcération et l'incidence du récidivisme. Cependant, le Comité pense que les divers groupes d'étude et autres initiatives mis sur pied par le solliciteur général et le Service correctionnel du Canada traduisent une détermination à réduire le comportement criminel de la population carcérale et à augmenter du même coup la protection du public.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que le Service correctionnel du Canada continue à améliorer et à élargir les traitements et programmes des établissements correctionnels à l'intention des détenus violents et des délinquants sexuels et à inciter les détenus à y participer.

9. LE PROBLÈME PARTICULIER DES DÉTENUS AUTOCHTONES MAINTENUS EN INCARCÉRATION

Les détenus autochtones sont touchés de façon disproportionnée par les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération et les autres dispositions du système de justice pénale. Même si les autochtones ne représentent que deux à trois p. 100 de la population canadienne, ils constituent environ dix p. 100 des détenus des pénitenciers fédéraux. Ils sont surtout incarcérés dans les pénitenciers des Prairies et de la région du Pacifique.

Les conclusions de l'étude réalisée par le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles sont très révélatrices en ce qui concerne les détenus autochtones. D'après les données communiquées au Comité, en juillet 1986 et octobre 1989, dix p. 100 des détenus autochtones admissibles à la liberté surveillée ont été renvoyés pour une audience de détention devant la Commission contre cinq p. 100 des autres détenus. La Commission nationale des libérations conditionnelles a ordonné le maintien en incarcération de 4,5 p. 100 de ces détenus autochtones contre 2,2 p. 100 des autres détenus. Le taux de maintien en incarcération des cas renvoyés devant la Commission était de près de la moitié pour les deux groupes de détenus, mais la Commission a ordonné le maintien en incarcération d'un pourcentage plus élevé de détenus autochtones.

The evaluation research indicated a number of possible tentative explanations for the disproportionate impact of the detention provisions of the *Parole Act* on aboriginal offenders. For example, the occurrence of offences likely to be referred for detention hearings—sexual assault, assault and manslaughter—was higher among native than non-native inmates. The evaluation research report also noted that socio-economic conditions may be one factor that accounted for referrals of native offenders for detention hearings, but this issue was not addressed in the evaluation research itself.

In response to evaluation research interview questions on the impact of the detention provisions on native inmates, two native officials stated that native inmates have been negatively and uniquely affected by the legislation. In their view, natives are more likely than non-native inmates to be referred and detained, and if they are released or subjected to a residency order, it is more likely to be revoked or suspended. They cited a number of causes for this situation: the absence of culturally relevant treatment programs in the institutions and in the community; the lack of a native presence among decisionmakers such as National Parole Board members, psychologists and psychiatrists; too few community-based facilities for native offenders; and native inmates' lack of understanding of their legal rights in relation to detention hearings.

The impact of the detention provisions of the *Parole Act* on aboriginal offenders was one of the many issues dealt with by the Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections in its 1988 *Final Report*. It had a serious concern about the disproportionate impact of the detention provisions on native offenders. As a result of this concern, the Task Force had this to say at recommendation 6.1:

"It is recommended that the detention provisions contained in the *Parole Act* be specifically assessed as to their applicability to Aboriginal offenders, with a view to determining how they are being applied to Aboriginal offenders so that the legislators can be fully apprised of how the Act affects Aboriginal offenders." (p. 37)

The Task Force went on to propose the following 'strategy':

"The current review by the Secretariat, CSC and NPB of the detention provisions could include an Aboriginal offender component, with specific recommendations on the application of the provisions to Aboriginal offenders and, where necessary, suggest other, more appropriate methods to determine the likelihood of persistent dangerous behaviour among Aboriginal inmates." (p. 37)

The results of the evaluation research presented to the Committee for its review of the detention provisions of the *Parole Act* were helpful but, because of their incompleteness, tentative nature and methodological limitations, left

L'évaluation réalisée met en lumière plusieurs raisons susceptibles d'expliquer les répercussions disproportionnées que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération ont sur les détenus autochtones. Par exemple, l'incidence des infractions susceptibles de faire l'objet d'une audience de maintien en incarcération, soit les agressions sexuelles, les voies de fait et les homicides involontaires, était plus élevée chez les autochtones que chez les autres détenus. Le rapport d'évaluation signalait également que la situation socio-économique pouvait être un facteur, mais l'étude ne portait pas vraiment sur cette question.

En réponse aux questions posées par les enquêteurs quant aux répercussions des dispositions concernant le maintien en incarcération sur les détenus autochtones, deux agents autochtones ont déclaré que les détenus de leur communauté avaient été victimes de la loi. À leur avis, les autochtones risquent davantage que les autres détenus de voir leur cas renvoyé devant la Commission et d'être maintenus en incarcération et, s'ils sont libérés ou mis en liberté surveillée sous ordonnance de résidence, leur libération risque davantage d'être révoquée ou suspendue. Ils attribuent cette situation à plusieurs causes: l'absence de programmes de traitement adaptés à la culture autochtone dans les établissements carcéraux et dans la collectivité; l'absence de représentants autochtones parmi les décideurs tels que les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, les psychologues et les psychiatres; l'insuffisance du nombre d'établissements communautaires à l'intention des détenus autochtones et le fait que les détenus autochtones connaissent mal les droits que la loi leur confère à l'égard des audiences de détention.

L'effet sur les détenus autochtones des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération est l'une des nombreuses questions que le groupe d'étude sur les autochtones au sein du Régime correctionnel fédéral a abordées dans son *Rapport final*. Le groupe d'étude a trouvé très alarmant l'impact disproportionné que ces dispositions avaient sur les détenus autochtones. C'est que qui amène à formuler en ces termes la recommandation 6.1:

Il est recommandé que l'on étudie la mesure dans laquelle les dispositions relatives au maintien en incarcération de la *Loi sur la libération conditionnelle* de détenus sont applicables aux autochtones afin que les législateurs soient pleinement informés de l'impact de la loi sur ces détenus. (p. 39)

Le groupe d'étude propose ensuite la «stratégie» suivante:

L'examen entrepris par le Secrétariat, le SCC et la CNLC concernant les dispositions relatives au maintien en incarcération pourrait contenir un volet sur les détenus autochtones, des recommandations précises sur leur applicabilité aux détenus autochtones et, au besoin, des mécanismes de rechange permettant de jauger les risques qu'ils présentent. (p. 39)

Les résultats de l'évaluation qui ont été présentés au Comité dans le cadre de son examen des dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* touchant le maintien en incarcération ont été utiles, mais ils laissaient à désirer du

something to be desired. This weakness in the research findings is most pronounced in relation to aboriginal offenders subject to the detention provisions. The sample reviewed as part of the evaluation was limited. Many of the factors causing the disproportionate number of native detention referrals are outside the detention provisions and were hence beyond the reach of the evaluation research. As a consequence, the strategy urged by the Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections was not followed, although its recommendations have been accepted and are being implemented.

Then Solicitor General, the Honourable Pierre Cadieux, told the Committee that:

"The variance in referral rates between the two groups has decreased since the initial implementation of the legislation, but it is still evident. One possible explanation is that for a variety of reasons, native offenders are incarcerated for violent offences at a higher rate than non-natives. In addition, natives tend not to receive parole at the same rate as non-natives. Given these factors, there is a larger pool, if you like, of natives still in custody at the point in the sentence when detention referrals are made." (48:11)

He went on to say:

"However, I am not satisfied that this is the whole explanation. I am concerned on the larger scale about the treatment of natives while incarcerated." (48:12)

The Committee agrees with this assessment by the then Solicitor General the honourable Pierre Cadieux. The Correctional Service and the National Parole Board are to be commended for accepting the recommendations of the Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections, but still more has to be done. Much urgency was added to this observation by Dr. Joseph Couture, a psychologist with extensive experience with native offenders, who appeared on behalf of the Indigenous Bar Association and told the Committee:

"... Now we are starting to see hardened criminals doing hard time, and this is a recent development." (57:26)

Donald Worme, President of the Indigenous Bar Association, summed up the situation of detained aboriginal offenders as follows:

"In conclusion, the statistics show that there is not only a disproportionate number of aboriginal offenders being referred for detention under the provisions of this law but also a disproportionate number who are being detained. While we acknowledge that this might be explained in part by the fact that a disproportionate number of aboriginal offenders are convicted of having committed a scheduled offence, this could [not] explain the disproportionate number of aboriginal people being detained at the end of the day. We question, again, the detention of such a large number of aboriginal offenders and believe that many more could be released without

fait qu'ils étaient incomplets, provisoires et limités sur le plan méthodologique. Cette faiblesse des résultats de l'étude est surtout marquée en ce qui concerne les détenus autochtones visés par les dispositions relatives au maintien en incarcération. Un grand nombre des facteurs à l'origine de la disproportion constatée n'ont rien à voir avec les dispositions relatives au maintien en incarcération et dépassaient donc le cadre de l'évaluation. En conséquence, la stratégie recommandée par le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du Régime correctionnel fédéral n'a pas été suivie, même si les recommandations du groupe d'étude ont été acceptées et mises en oeuvre.

L'honorable Pierre Cadieux alors Solliciteur général, a déclaré au Comité que :

L'écart entre les deux groupes pour les taux de renvoi a diminué depuis l'entrée en vigueur de la loi, mais il est encore évident. Cela provient peut-être du fait que, pour diverses raisons, le taux d'incarcération pour infraction avec violence est plus élevé chez les autochtones que chez les non autochtones. De plus, les autochtones ne bénéficient généralement pas de la libération conditionnelle au même rythme que les non autochtones. Dans ces conditions, beaucoup sont encore sous garde lorsque arrive la période de la peine où les cas peuvent être examinés en vue d'un maintien en incarcération. (48:11)

Et il a ajouté ceci :

Je ne suis cependant pas convaincu que ce soit là la seule explication. Je m'intéresse plus généralement à la manière dont sont traités les autochtones pendant qu'ils sont incarcérés. (48:12)

Le Comité partage le point de vue de l'honorable Pierre Cadieux alors Solliciteur général. Le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles méritent d'être félicités pour avoir accepté les recommandations du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du Régime correctionnel fédéral, mais il reste encore beaucoup à faire. M. Joseph Couture, un psychologue qui a beaucoup travaillé auprès des détenus autochtones et qui a comparu au nom de l'Association des juristes autochtones a très bien fait valoir l'urgence du problème en déclarant au Comité :

"... Aujourd'hui nous commençons à voir l'arrestation de criminels endurcis et c'est tout nouveau. (57:26)

Donald Worme, président de l'Association des juristes autochtones, a résumé en ces termes la situation des détenus autochtones maintenus en incarcération :

En conclusion, les statistiques révèlent que non seulement un nombre disproportionné de contrevenants autochtones font l'objet d'un renvoi pour leur maintien en incarcération en vertu des dispositions de cette loi, mais aussi qu'un nombre disproportionné d'entre eux sont effectivement maintenus en incarcération. Nous reconnaissons que le fait qu'un nombre disproportionné de contrevenants autochtones soit trouvés coupables d'avoir commis une infraction prévue à l'annexe pourrait expliquer le nombre disproportionné d'autochtones qui, au bout du compte, sont maintenus en incarcération. Nous nous élevons néanmoins contre le maintien en

creating the risk that this bill was intended to prevent." (57:24) (square bracketed word added for clarification)

incarcération d'un si grand nombre de contrevenants autochtones, et nous considérons qu'on pourrait élargir un bien plus grand nombre de détenus autochtones sans pour autant créer le risque que ce projet de loi vise à prévenir. (57:24)

He went on to say:

"Moreover, we believe release is not occurring due to many of the factors mentioned earlier, which have to do with the assessment process and procedures, the lack of programs that [in effect] deny aboriginal offenders an equal opportunity to qualify for parole and the lack of facilities that may include the release of those offenders who would otherwise be eligible for parole. In view of the lack of an adequate review of how this legislation impacts on aboriginal offenders, and having regard to the many questions that can be raised about its application to aboriginal offenders and the likely need to modify some of the legislative provisions, if there is no other way to lessen the adverse impact of this law on aboriginal offenders, it is our position that this Committee's legislative mandate to review Bill C-67 remains unfulfilled until there has been an adequate review of the application of this law to aboriginal offenders." (57:24-25) (square bracketed words added for clarification)

The Committee agrees with Mr. Worme. The evaluation research conducted by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board has not provided the Committee with a full picture of the disproportionate application of the detention provisions of the *Parole Act* to aboriginal offenders. It did not explore or analyze factors beyond the detention process itself to determine their impact upon it. The Committee has attempted, but has been unable to fully explore these issues in a broad, systemic context. They must be fully investigated and analyzed.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board conduct comprehensive systemic evaluation research on and analysis of the disproportionate impact of the detention provisions of the *Parole Act* on aboriginal offenders, taking into account all aspects of the criminal justice system. This evaluation research and a report of its results should be completed by 30 June 1992.

Et il a ajouté :

Par ailleurs, nous estimons que les contrevenants autochtones ne sont pas mis en liberté à cause des nombreux facteurs dont nous avons parlé et qui ont trait au processus et aux méthodes d'évaluation, à l'absence de programmes, qui font en sorte que les contrevenants autochtones n'ont pas des chances égales d'avoir droit à la libération conditionnelle, et au manque d'installation, qui empêche peut-être l'élargissement de contrevenants qui seraient normalement admissibles à la libération conditionnelle. Cette mesure législative n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi pour déterminer son incidence sur les contrevenants autochtones et de nombreuses questions peuvent être soulevées au sujet de son application aux contrevenants autochtones, outre le fait que certaines de ces dispositions devront vraisemblablement être modifiées; compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que, s'il n'y a pas d'autre moyen d'atténuer les conséquences néfastes de cette mesure pour les contrevenants autochtones, le comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-67 ne se sera pas acquitté de son mandat tant qu'un examen approfondi de l'application de cette mesure aux contrevenants autochtones n'aura pas été réalisé. (57:24-25)

Le Comité partage l'avis de M. Worme. L'évaluation réalisée par le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles n'ont pas fourni au Comité une analyse complète des répercussions des dispositions relatives au maintien en incarcération sur les détenus autochtones. Elle n'a pas exploré ou analysé les facteurs étrangers au processus de maintien en incarcération pour déterminer leur influence. Le Comité a cherché, mais sans succès, à explorer ces questions dans un contexte général et systémique. Il faudrait les étudier et les analyser à fond.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles effectuent une évaluation systémique complète et une analyse des répercussions disproportionnées que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération ont sur les détenus autochtones en tenant compte de tous les aspects du système de justice pénale. Il faudra terminer cette étude et présenter un rapport de ses résultats d'ici le 30 juin 1992.

CONCLUSION

The Committee has conducted this review at a time of ferment and change in the criminal justice system—especially in its sentencing and conditional release components. The recommendations and conclusions offered in this report accept and build upon the continued application of the detention provisions of the *Parole Act*. The acceptance and implementation of the findings of this report will make the detention process more effective and provide a greater degree of protection to the community.

This review has been carried out after a relatively short period of experience with the detention provisions of the *Parole Act* and the *Penitentiary Act*. This was reflected in the tentative nature of the evaluation research findings and in the submissions made to the Committee. It was, for these reasons, difficult to draw hard and fast conclusions as to how well the detention provisions have worked. They should therefore be further evaluated and reviewed so that their long-term effectiveness can be more properly determined.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* be amended to allow for a comprehensive review of the operation of their detention provisions, to commence on 1 July 1994 and to be completed by 30 June 1995, by a Committee of the House of Commons.

The government in July 1990 released a Green Paper on sentencing, corrections and conditional release in partial response to this Committee's 1988 report, *Taking Responsibility*. It proposes comprehensive reform of these parts of the criminal justice system. These reform proposals were a long time in coming. The Committee believes Canadians will be well-served by basic changes in sentencing, corrections and conditional release.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the government at the earliest moment table in Parliament its legislation comprehensively reforming sentencing, corrections and conditional release.

CONCLUSION

Le Comité a effectué cet examen à une période où d'importants changements s'opèrent dans le système de justice pénale, surtout en ce qui concerne la détermination de la peine et la libération conditionnelle. Les recommandations et les conclusions présentées dans le présent rapport partent du principe que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération continueront à être appliquées. L'acceptation et la mise en oeuvre des conclusions de ce rapport rendront le processus de maintien en incarcération plus efficace et permettront de mieux protéger la collectivité.

Les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* et de la *Loi sur les pénitenciers* relatives au maintien en incarcération sont appliquées depuis relativement peu de temps. La brièveté de cette expérience se reflète dans le caractère provisoire des résultats de l'évaluation et des mémoires présentées au Comité. Pour ces raisons, il nous a été difficile de tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité des dispositions relatives au maintien en incarcération. Il faudrait donc les évaluer et les examiner de nouveau pour mieux déterminer leur efficacité à long terme.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* soient modifiées de façon à ce qu'un Comité de la Chambre des communes effectue un examen approfondi de leurs dispositions concernant le maintien en incarcération entre le 1er juillet 1994 et le 30 juin 1995.

En juillet 1990, le gouvernement a rendu public un livre vert sur la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition, pour répondre en partie au rapport produit par le Comité en 1988 et intitulé *Des responsabilités à assumer*. Le Livre vert contient des propositions longtemps attendues en vue d'une réforme exhaustive des trois composantes susmentionnées du système de justice pénale. Les membres du Comité estiment que les Canadiens seront bien servis par les changements fondamentaux qui seront apportés en matière de détermination de la peine, d'affaires correctionnelles et de mise en liberté sous condition.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le gouvernement dépose dans les plus brefs délais au Parlement un projet de loi visant la réforme de la détermination de la peine, des affaires correctionnelles et de la mise en liberté sous condition.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the detention provisions of the *Parole Act* be retained and improved upon by the implementation of the recommendations contained in this report.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to allow for the reference for detention hearings of, and the carrying out of detention hearings in relation to, offenders convicted of serious drug offences. The Act should be further amended to add a schedule of indictable serious drug offences and to set out the related factors to be taken into account by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board in making detention references and decisions respectively.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that section 21.2(1) of the *Parole Act* be amended to add a more comprehensive definition of "serious harm" along the lines of that set out at paragraph 3.1 of the Correctional Service of Canada policy direction and paragraph 2.2(a) of Appendix 1(a) of the National Parole Board policy.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board jointly develop detailed policy directions for dealing with specific types of "serious harm" offences and offenders.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to set out the factors which are to be taken into consideration by the Correctional Service of Canada in carrying out its functions under Criteria B and C ("serious harm") of the detention provisions.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends the development of appropriate means of providing the support of assistants to offenders at National Parole Board parole and detention hearings. The result will be more effective release and detention decisions with a consequential improved degree of protection of the community.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to guarantee that inmates who have been detained, released on one-chance mandatory supervision or released with an order to reside in a community-based residential facility should all have their cases reviewed by the National Parole Board on an annual basis.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération soient préservées et améliorées par la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le présent rapport.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* de façon que les délinquants condamnés pour une infraction grave liée à la drogue puissent faire l'objet d'un renvoi et d'une audience de détention. Il faudrait également modifier la loi pour y ajouter une annexe des actes criminels graves liés à la drogue et pour indiquer les facteurs dont le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles devront tenir compte pour prendre les décisions concernant les renvois et les maintiens en incarcération.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que l'on modifie le paragraphe 21.2(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y ajouter une définition plus complète du «tort considérable» en s'inspirant du paragraphe 3.1 de la directive du Service correctionnel du Canada et du paragraphe 2.2(a) de l'Annexe 1(a) de la directive de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles élaborent conjointement des directives détaillées concernant les différentes catégories d'infractions et de délinquants qui causent un «tort considérable».

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* pour y faire figurer les facteurs dont le Service correctionnel du Canada doit tenir compte dans l'exercice de ses fonctions pour appliquer les critères B et C («tort considérable») des dispositions relatives au maintien en incarcération.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande la mise en place d'un régime de soutien aux assistants qui interviennent au cours des audiences de libération conditionnelle et de détention devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, de façon à améliorer l'efficacité des décisions concernant la mise en liberté ou le maintien en incarcération et, par voie de conséquences, à améliorer la protection de la société.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* de façon que la Commission nationale des libérations conditionnelles réexamine chaque année les cas de tous les détenus objets d'ordonnance de maintien en incarcération mis en liberté surveillée à octroi unique ou mis en liberté avec ordonnance de résidence dans un établissement résidentiel communautaire.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to give the National Parole Board the discretion to determine through a detention hearing the appropriate release conditions to be applied to each case that is referred to it.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to allow inmates ordered detained by the National Parole Board to serve the last portion of their sentence in a suitable residential facility in the community. Where such facilities are unavailable to accommodate detained offenders, the Correctional Service of Canada should establish such facilities.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that if the *Parole Act* is amended to allow detained inmates to serve the last portion of their sentence in community-based residential facilities, then mandatory programming and treatment should be a condition of their release. Where treatment and/or programs began in the institution, the Correctional Service of Canada should provide a continuation of them in the community.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to require the National Parole Board to advise any victim (or victim's representative), who has indicated a wish to be so notified, of the detention hearing date of an offender so as to allow that victim or representative to make written submissions and representations on the short- and long-term impact of the "serious harm" offence in question.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that the *Parole Act* be amended to provide that observers are to be admitted to National Parole Board detention hearings unless privacy and security grounds cause the Board to otherwise decide. The Board itself should make such a determination despite any other Act of Parliament or the policies and practices of any other government institutions. Those who attend National Parole Board detention hearings as observers should not have the right to address or to make oral submissions to the members of the Board or the offender.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que l'on modifie la *Loi sur la libération conditionnelle* pour conférer à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir discrétionnaire de déterminer, au cours d'une audience de détention, les conditions de mise en liberté à imposer dans chacun des cas qui lui sont renvoyés.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à permettre aux détenus dont la Commission nationale des libérations conditionnelles a ordonné le maintien en incarcération de purger la dernière partie de leur peine dans un établissement résidentiel communautaire approprié. S'il n'existe pas d'installations de ce genre pour héberger cette catégorie de détenus, le Service correctionnel du Canada devrait en créer.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que, si la *Loi sur la libération conditionnelle* est modifiée pour permettre aux détenus maintenus en incarcération de purger la dernière partie de leur peine dans un établissement résidentiel communautaire, l'obligation de poursuivre les programmes et le traitement devienne une condition de libération. Lorsque le traitement ou les programmes ont commencé dans l'établissement carcéral, le Service correctionnel du Canada doit faire en sorte qu'ils soient poursuivis dans la collectivité.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à ce que la Commission nationale des libérations conditionnelles soit tenue d'informer toute victime (ou son représentant) qui en a manifesté le désir de la date de l'audience de détention d'un détenu, de façon à ce qu'elle puisse présenter à la Commission un mémoire écrit ou lui faire des instances au sujet des conséquences à court et à long terme de l'infraction qui lui a causé un «tort considérable».

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* soit modifiée de façon à ce que les observateurs puissent assister aux audiences de détention de la Commission nationale des libérations conditionnelles à moins que la Commission ne s'y oppose au nom de la protection de la vie privée ou de la sécurité. C'est la Commission qui devra en décider elle-même nonobstant toute autre loi du Parlement ou les politiques et méthodes de tout autre institution gouvernementale. Les personnes qui assistent aux audiences de détention de la Commission nationale des libérations conditionnelles à titre d'observateurs ne devraient pas être autorisées à prendre la parole ou à présenter un exposé verbal devant les membres de la Commission ou le détenu.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada continue to enhance and expand comprehensive treatment and programs in correctional institutions for violent and sex offenders and to encourage inmate participation in them.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that the Correctional Service of Canada and the National Parole Board conduct comprehensive systemic evaluation research on and analysis of the disproportionate impact of the detention provisions of the *Parole Act* on aboriginal offenders, taking into account all aspects of the criminal justice system. This evaluation research and a report of its results should be completed by 30 June 1992.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the *Parole Act* and the *Penitentiary Act* be amended to allow for a comprehensive review of the operation of their detention provisions, to commence on 1 July 1994 and to be completed by 30 June 1995, by a Committee of the House of Commons.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the government at the earliest moment table in Parliament its legislation comprehensively reforming sentencing, corrections and conditional release.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande le Service correctionnel du Canada à continuer à améliorer et à élargir les traitements et programmes des établissements correctionnels à l'intention des détenus violents et des délinquants sexuels et à inciter les détenus à y participer.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles effectuent une évaluation systémique complète et une analyse des répercussions disproportionnées que les dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* relatives au maintien en incarcération ont sur les détenus autochtones en tenant compte de tous les aspects du système de justice pénale. Il faudra terminer cette étude et présenter un rapport de ses résultats d'ici le 30 juin 1992.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que la *Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers* soient modifiées de façon à ce qu'un Comité de la Chambre des communes effectue un examen approfondi de leurs dispositions concernant le maintien en incarcération entre le 1er juillet 1994 et le 30 juin 1995.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le gouvernement dépose dans les plus brefs délais au Parlement un projet de loi visant la réforme de la détermination de la peine, des affaires correctionnelles et de la mise en liberté sous condition.

APPENDIX "A"

LIST OF WITNESSES
(in order of appearance)

ANNEXE «A»

LISTE DES TÉMOINS
(en ordre chronologique)

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule N°
The Honourable Pierre Cadieux, Solicitor General of Canada; Joseph S. Stanford Deputy Solicitor General. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board. Ole Ingstrup, Commissioner, Correctional Service of Canada.	October 25, 1990	48	L'honorable Pierre Cadieux, solliciteur général du Canada; Joseph S. Stanford sous-solliciteur général. Fred Gibson, président, Commission nationale des libérations conditionnelles. Ole Ingstrup, commissaire, Service correctionnel du Canada.	le 25 octobre 1990	48
National Parole Board: Fred Gibson, Chairman.	October 30, 1990	49	Commission nationale des libérations condi- tionnelles : Fred Gibson, président.	le 30 octobre 1990	49
National Parole Board: Fred Gibson, Chairman.	February 28, 1991	59	Commission nationale des libérations condi- tionnelles : Fred Gibson, président.	le 28 février 1991	59
Correctional Service of Canada: Ole Ingstrup, Commissioner.	November 1, 1990	50	Service correctionnel du Canada : Ole Ingstrup, commissaire.	le 1 ^{er} novembre 1990	50
Correctional Service of Canada: Ole Ingstrup, Commissioner; John Rama, Assistant Commissioner.	February 26, 1991	58	Service correctionnel du Canada : Ole Ingstrup, commissaire; John Rama, commissaire adjoint.	le 26 février 1991	58
Victims of Violence Society: Gary Rosenfeldt, Executive Director; George Bears, National Director; Darlene Remple, Director, Prairie Region; Bert Dixon, Director, Atlantic Region.	November 20, 1990	52	Victims of Violence Society : Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, George Bears, directeur national; Darlene Remple, directrice, région des Prairies; Bert Dixon, directeur région de l'Atlantique.	le 20 novembre 1990	52
Canadian Bar Association (Committee on Imprisonment and Release): John Conroy, Barrister & Solicitor, Chairman; David Cole, Barrister & Solicitor, Mem- ber of the Criminal Lawyers Association of On- tario; Terrence A. Wade, Senior Director, Legal and Governmental Affairs.	November 22, 1990	53	Association du Barreau canadien (Comité sur l'emprisonnement et la libération) : John Conroy, avocat, président; David Cole, avocat, membre de l'Associ- ation des avocats criminalistes de l'Onta- rio; Terrence A. Wade, directeur principal, Affaires légales et gouvernementales.	le 22 novembre 1990	53
St. Leonard's Society of Canada: Patrick Walsh, President; Daryll Rowe, Executive Director, Edmison House.	November 27, 1990	54	Société St-Léonard du Canada : Patrick Walsh, président; Daryll Rowe, directeur exécutif, Maison Edmison	le 27 novembre 1990	54

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule N°
The Salvation Army (Correctional and Justice Services Department):			Armée du salut (Section Justice et services correctionnels) :		
Stewart King, Director;			Stewart King, président;		
Captain Ken Wagar, Executive Director, Montreal;			Cap. Ken Wagar, directeur exécutif, Montréal;		
Major C. David Howell, National Representative - Ottawa.			Maj. C. David Howell, représentant national, Ottawa.		
The John Howard Society of Canada:	November 29, 1990	55	John Howard Society of Canada :	le 29 novembre 1990	55
David Halvorsen, President;			David Halvorsen, président;		
James MacLatchie, Executive Director;			James MacLatchie, directeur exécutif;		
Graham Stewart, Social Worker.			Graham Stewart, travailleur social.		
Charlene Mandell:	December 13, 1990	56	Charlene Mandell :	le 13 décembre 1990	56
Charlene Mandell, Director, Correctional Law Project, Queen's University.			Charlene Mandell, directrice, Correctional Law Project, Université Queen's.		
The Indigenous Bar Association:	December 18, 1990	57	Association des juristes autochtones :	le 18 décembre 1990	57
Donald E. Worme, Barrister and Solicitor, Notary, Saskatoon, President;			Donald E. Worme, avocat, notaire, Saskatoon président;		
Dr. Joseph Couture, Psychologist.			Dr Joseph Couture, psychologue.		

GOVERNMENT RESPONSE

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General (*Issues Nos. 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 of the Second Session and issue 3 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général (*fascicules nos 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 de la deuxième session et le fascicule 3 incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

ROBERT HORNER,

Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 11, 1991

(4)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 10:05 o'clock a.m. this day, in Room 308 of the West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

Members of the Committee present: Bob Horner, Jacques Tétreault, Blaine Thacker and John Nunziata.

Acting Members present: Darryl Gray for Robert Nicholson, George Rideout for Russell MacLellan and Derek Blackburn for Ian Waddell.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Begin, Research Officer.

The Order of Reference dated Wednesday June 5, 1991, being read as follows:

Ordered.—That pursuant to subsection 14(1) of An Act to amend the Parole Act and the Penitentiary Act, Chapter 34, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, the Standing Committee on Justice and Solicitor General be the committee to undertake a comprehensive review of the provisions and operation of sections 21.2 to 21.6 of the Parole Act, and the schedule thereto and subsections 25(5) to (7) and section 26.1 of the Penitentiary Act, and that the said Committee report no later than Monday, July 22, 1991.

The Committee commenced consideration of its Draft Report.

Recommendation 1 carried.
Recommendation 2 carried.
Recommendation 3 carried.
Recommendation 4 carried.
Recommendation 5 carried.
Recommendation 6 carried.
Recommendation 7 carried.
Recommendation 8 carried.
Recommendation 9 carried.
Recommendation 10 carried.
Recommendation 11 carried.
Recommendation 12 carried.
Recommendation 13 carried.
Recommendation 14 carried.
Recommendation 15 carried.
Recommendation 16 carried.

It was agreed,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed,—That, following the adoption of the Draft Report, the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Draft Report.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 11 JUIN 1991

(4)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 10 h 05, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

Membres du Comité présents: Bob Horner, Jacques Tétreault, Blaine Thacker et John Nunziata.

Membres suppléants présents: Daryl Gray remplace Robert Nicholson; George Rideout remplace Russell MacLellan; Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi du mercredi 5 juin 1991, ainsi libellé:

Il est ordonné.—Que conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle* et la *Loi sur les pénitenciers*, ch. 34, 2^e suppl. L.R.C. (1985), le Comité permanent de la justice et du solliciteur général soit le Comité mandaté pour effectuer un examen complet des dispositions et de l'application des articles 21.2 à 21.6 et de l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, ainsi que des paragraphes 25(5) à (7) et de l'article 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*, et que ledit Comité fasse rapport au plus tard le lundi 22 juillet 1991.

Le Comité examine son projet de rapport.

La recommandation 1 est adoptée.
La recommandation 2 est adoptée.
La recommandation 3 est adoptée.
La recommandation 4 est adoptée.
La recommandation 5 est adoptée.
La recommandation 6 est adoptée.
La recommandation 7 est adoptée.
La recommandation 8 est adoptée.
La recommandation 9 est adoptée.
La recommandation 10 est adoptée.
La recommandation 11 est adoptée.
La recommandation 12 est adoptée.
La recommandation 13 est adoptée.
La recommandation 14 est adoptée.
La recommandation 15 est adoptée.
La recommandation 16 est adoptée.

Il est convenu,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Il est convenu,—Que, à la suite de l'adoption du rapport, le président soit autorisé à y apporter les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la présentation sans en altérer le fond.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the Report.

Ordered,—That the Chairman present the Report as the First Report to the House.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu,—Que conformément à l'article 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est ordonné,—Que le président présente le rapport à la Chambre à titre de premier rapport du Comité.

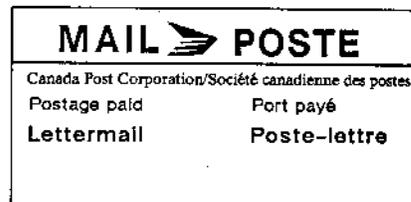
À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

Le greffier du Comité

Richard Dupuis



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 Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9