



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chair:
The Honourable JOAN FRASER

Wednesday, September 30, 2009
Thursday, October 1, 2009

Issue No. 14

Third and fourth meetings on:
Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code
(limiting credit for time spent
in pre-sentencing custody)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente :
L'honorable JOAN FRASER

Le mercredi 30 septembre 2009
Le jeudi 1^{er} octobre 2009

Fascicule n° 14

Troisième et quatrième réunions concernant :
Le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel
(restriction du temps alloué pour détention
sous garde avant prononcé de la peine)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus Baker, P.C.	Joyal, P.C. * LeBreton, P.C. (or Comeau)
Bryden Campbell	Rivest
Carignan Chaput	Wallace Watt
* Cowan (or Tardif)	

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Chaput replaced the Honourable Senator Milne (*October 1, 2009*).

The Honourable Senator Carignan replaced the Honourable Senator Dickson (*September 29, 2009*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs :

Angus Baker, C.P.	Joyal, C.P. * LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Bryden Campbell	Rivest
Carignan Chaput	Wallace Watt
* Cowan (ou Tardif)	

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Chaput a remplacé l'honorable sénateur Milne (*le 1^{er} octobre 2009*).

L'honorable sénateur Carignan a remplacé l'honorable sénateur Dickson (*le 29 septembre 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009
(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:06 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Carignan, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (7).

In attendance: Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

WITNESSES:

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Lucie Joncas, President;

Kim Pate, Executive Director.

The John Howard Society of Canada:

Craig Jones, Executive Director.

Office of the Correctional Investigator:

Howard Sapers, Correctional Investigator;

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

Correctional Service of Canada:

Don Head, Commissioner.

The chair made an opening statement.

Mr. Jones, Ms. Pate and Ms. Joncas each made a statement and, together, answered questions.

At 5:20 p.m., the committee suspended.

At 5:24 p.m., the committee resumed.

Mr. Sapers and Mr. Zinger each made a statement and, together, answered questions.

At 6:11 p.m., the committee suspended.

At 6:14 p.m., the committee resumed.

Mr. Head made a statement and answered questions.

At 7:16 p.m., the committee suspended.

PROCÈS -VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009
(28)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 6, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Carignan, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (7).

Également présents : Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des sociétés Élizabeth Fry :

Lucie Joncas, présidente;

Kim Pate, directrice générale.

La Société John Howard du Canada :

Craig Jones, directeur général.

Bureau de l'enquêteur correctionnel :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

Service correctionnel du Canada :

Don Head, commissaire.

La présidente prend la parole.

M. Jones, Mme Pate et Mme Joncas font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 17 h 20, le comité suspend ses travaux.

À 17 h 24, le comité reprend ses travaux.

M. Sapers et M. Zinger font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 18 h 11, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 14, le comité reprend ses travaux.

M. Head fait un exposé puis répond aux questions.

À 19 h 16, le comité suspend ses travaux.

At 7:17 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda.

At 7:21 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Nolin, Wallace and Watt (8).

In attendance: Jennifer Bird and Dominique Valiquet, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 2009, the committee continued its consideration of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 13.*)

WITNESSES:

The Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General, Manitoba;

The Honourable Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General, Alberta.

The chair made an opening statement.

Ms. Redford and Mr. Chomiak each made a statement and, together, answered questions.

At 12:07 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 19 h 17, conformément à l'article 92(2)e du Règlement, le comité poursuit sa séance à huis clos pour examiner l'ébauche d'un ordre du jour.

À 19 h 21, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 2009
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Nolin, Wallace et Watt (8).

Également présents : Jennifer Bird et Dominique Valiquet, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 2009, le comité poursuit son examen du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au le fascicule n° 13 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général, Manitoba;

L'honorable Alison Redford, ministre de la Justice et procureure générale, Alberta.

La présidente prend la parole.

Mme Redford et M. Chomiak font chacun un exposé puis répondent ensemble aux questions.

À 12 h 7, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Jessica Richardson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 30, 2009

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody), met this day at 4:06 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: I see a quorum. Welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*Translation*]

Today, we continue our study of Bill C-25, An Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody). Our first witnesses are, from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, Lucie Joncas, President and Kim Pate, Executive Director.

[*English*]

From The John Howard Society of Canada, we have Craig Jones, Executive Director. These are all witnesses that have appeared before us in the past and always keep us fascinated. We are delighted to have you all back with us. I believe you have agreed among you that we should begin with Mr. Jones.

Craig Jones, Executive Director, The John Howard Society of Canada: Thank you for this opportunity to testify before you again. As you know, The John Howard Society of Canada has a long history of advocating for principles-based criminal justice legislation that accords with Canada's Charter of Rights and Freedoms and our international obligations on human rights and the humane treatment of prisoners.

We are a non-profit charitable organization overseen by volunteer boards of directors. Our mission calls for us to advocate for effective, just and humane responses to the causes and consequences of crime, and our thousands of front-line workers deliver evidence-based services and programs across the country to enhance community safety and the prospects for successful reintegration of prisoners at the end of their sentences.

I have read through much of the testimony in consideration of this bill, and even watched a good part of it on CPAC. I find myself in substantial agreement with the view that Bill C-25 will do nothing to enhance "truth in sentencing." Rather, it will

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 septembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déféré le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine) se réunit aujourd'hui à 16 h 6 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Je vois que nous avons le quorum. Je vous souhaite la bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Français*]

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine). Comme premiers témoins, nous avons de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry, M^e Lucie Joncas, présidente et Kim Pate, directrice générale.

[*Traduction*]

De La Société John Howard du Canada, nous accueillons Craig Jones, directeur général. Tous ces témoins ont déjà comparu devant nous par le passé et arrivent toujours à nous fasciner. Nous sommes ravis de vous revoir. Je crois que vous vous êtes entendus entre vous pour que nous entendions d'abord la présentation de M. Jones.

Craig Jones, directeur général, La Société John Howard du Canada : Je vous remercie pour cette occasion de témoigner devant vous cette fois encore. Comme vous le savez, La Société John Howard du Canada a un long passé de défense de lois pénales fondées sur des principes respectueux de la Charte des droits et libertés du Canada et de nos obligations internationales en matière de droits de la personne et de traitement humanitaire des prisonniers.

Nous sommes un organisme de bienfaisance sans but lucratif dirigé par des conseils d'administration composés de bénévoles. Notre mission nous appelle à trouver des solutions efficaces, justes et humaines aux causes et aux conséquences du crime, et des milliers de travailleurs de première ligne de notre organisation fournissent des services et programmes fondés sur les preuves dans tout le pays dans le but d'accroître la sécurité de la population et d'améliorer les perspectives de réintégration fructueuse des prisonniers à la fin de leur peine.

J'ai lu une grande partie des témoignages fournis dans le cadre de l'examen de ce projet de loi, et j'en ai même observé une bonne partie sur la chaîne CPAC. Je suis généralement d'accord avec le point de vue selon lequel le projet de loi C-25 ne fera rien pour

contribute to greater delays, exacerbate already existing injustices and further erode judicial discretion, which is a bedrock value of our criminal justice system.

In matters such as these, where the expert and practitioner testimony is nearly unanimous, I implore you to take seriously Professor Manson's observation:

There is a serious problem of intelligibility . . . within the Canadian sentencing system . . . because we have no coherent and practicable basis in principle upon which to build an effective, fair, just and intelligible sentencing system. Our system has grown historically through a series of small, unintegrated changes effected in response to particular perceived goals without any over-arching guidance from principle and empirical evidence.

In this instance, as with the government's desire to introduce mandatory minimum sentences, the real target is not truth in sentencing, nor is it a desire to unclog the courts, since the expert evidence before this committee argues that it is more likely to have the opposite effect.

The real target of Bill C-25 is judicial discretion, and the consequence — as the minister admitted in his testimony of Wednesday, September 16 — will be to grow the federal rate of incarceration. That has been the thrust, both in rhetoric and legislation, since the *Official Opposition Minority Report on the Corrections and Conditional Release Act*, published in 2000, of the then Canadian Alliance party. Much of what the government has issued since coming to power, including the incoherent and unprincipled recommendations of the Sampson panel report, has been lifted from that document.

Growing Canada's rate of incarceration by limiting judicial discretion is the probable outcome behind the provisions of the National Anti-Drug Strategy, which advocates more and harsher punishment for drug users who traffic in order to stabilize their own consumption. It is also the likely impetus driving mandatory minimum sentences for serious drug crimes.

What unifies these various policy initiatives is that they are all contradicted by evidence of what works to improve public safety in common law jurisdictions with which Canada usually compares itself. However, they do grow the rate of incarceration.

The history and evidence in regard to mandatory minimum sentences, for example, is clear and easy to comprehend, since the experience of the United States has demonstrated beyond question that mandatory minimum sentences for drug-related crimes do not deter. Of course, the "great incarcerator" to our

améliorer « l'adéquation de la peine et du crime ». Au lieu de cela, il ne fera que contribuer à prolonger les délais, à exacerber les injustices qui se commettent déjà et en plus de saper encore plus le pouvoir discrétionnaire de l'appareil judiciaire, qui est une valeur fondamentale de notre système de justice pénale.

Dans ce genre de dossiers, quand les témoignages des experts et de praticiens sont quasiment unanimes, je vous implore de prendre au sérieux l'observation qu'a faite le professeur Manson, dont je donne une traduction libre :

Il y a un grave problème d'intelligibilité [...] dans le système de détermination de la peine du Canada. [...] parce que nous n'avons pas de principe fondamental cohérent et praticable sur lequel constituer un système de détermination de la peine efficace, équitable, juste et intelligible. Notre système a pris de l'ampleur avec le temps, au fil de changements mineurs et non intégrés effectués à des fins particulières et perçues, sans les grands axes d'appui que constituent les principes et les preuves empiriques.

Dans ce cas-ci, tout comme en ce qui concerne le désir du gouvernement de fixer des peines minimales obligatoires, le véritable but n'est pas l'adéquation de la peine ni le décongestionnement des tribunaux, puisque d'après les experts qui ont témoigné devant ce comité, il est plus probable qu'elles auront l'effet contraire.

L'objectif réel du projet de loi C-25, c'est le pouvoir judiciaire discrétionnaire, et la conséquence — comme l'a admis le ministre dans son témoignage du mercredi 16 septembre — sera la hausse du taux d'incarcération dans les établissements fédéraux. C'est ce qui a été l'idée maîtresse, tant dans le discours que dans la loi, depuis le *Rapport minoritaire de l'opposition officielle sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, publié en 2000, par le parti alors appelé l'Alliance canadienne. Une grande partie de ce que le gouvernement a formulé depuis son arrivée au pouvoir, y compris les recommandations incohérentes et sans principe du rapport du groupe Sampson, s'inspire de ce document.

Les dispositions de la Stratégie nationale antidrogue, qui prône l'imposition de sanctions plus nombreuses et plus sévères aux consommateurs de drogues qui en font le trafic dans le but de stabiliser leur propre consommation, augmenteront très probablement le taux d'incarcération du Canada en limitant le pouvoir judiciaire discrétionnaire. C'est probablement aussi ce qui pousse en faveur des peines minimales obligatoires pour les infractions graves en matière de drogues.

Ce qu'ont en commun ces diverses initiatives stratégiques, c'est qu'elles sont toutes contredites par les preuves de ce qui réussit vraiment à augmenter la sécurité du public dans les territoires de common law auxquels le Canada se compare généralement. Par contre, elles poussent effectivement le taux d'incarcération à la hausse.

Le passé et les données relatives aux peines minimales obligatoires, par exemple, sont clairs et faciles à comprendre, puisque l'expérience des États-Unis a démontré hors de tout doute que les peines minimales obligatoires pour les infractions en matière de drogue ne suffisent pas pour dissuader les délinquants.

south, where 1 per cent of the adult population is incarcerated, has reached the limits of its experiment in hyper-incarceration. As you know, California — where mandatory minimum sentencing spawned a binge of prison building in the 1980s and 1990s — now finds itself having to release thousands of offenders because it cannot afford to hold them through its current financial crisis.

That is the context in which Bill C-25 arrives for your consideration. Bill C-25 looks to me like a non-solution to a complex and poorly understood problem, and, if passed into law, it is likely to exacerbate the problems of delay and remand crowding that it seeks to remedy.

If the remand crisis — and everyone agrees it is a crisis — is sufficient reason to justify undermining Supreme Court rulings and removing proportionality, parity and equity from the sentencing system, then the Minister of Justice should be able to produce evidence that the intentional delay of guilty pleas on the strategy of running up time in pre-sentence custody is really at the heart of the crisis.

It is hard to connect the dots between limiting credit for pre-sentencing custody with Minister Nicholson's desire to make our streets safer, since common sense would suggest that, if you have to bring people into custody, you have already failed to make our streets safer. The international evidence strongly endorses various methods of prevention where crime is concerned, but I was unable to find that word in the minister's testimony. Indeed, it has been my experience in preparing testimony for both chambers of Parliament that the Minister of Justice is not much impressed by evidence of what actually works to improve public safety.

To be sure, there is a crisis in remand and the minister claims that Bill C-25 will remedy it by keeping people in prison longer and increasing public confidence in the rule of law. However, as you have also heard from the Canadian Bar Association, the main reason for the increase in remand times is the increasing complexity in criminal cases and the drying up of judicial and court resources.

Mr. Gottardi testified that many of the delays arise from the disclosure process, which is completely out of the hands of the defence — or the defendant — and often out of the hands of the Crown as well. That suggests the presence of multiple bottlenecks in the system — a view endorsed by professors Manson and Weinrath. Minister Nicholson's claim that Bill C-25 will unplug the courts through the one remedy of limiting judicial discretion does not address the numerous other obstacles to speedy resolution of cases.

Bien entendu, le « grand geôlier » du Sud, où 1 p. 100 de la population adulte purge une peine, a atteint les limites de son expérience d'incarcération à outrance. Vous savez que la Californie — où la peine minimale obligatoire a généré une flambée de construction de prisons pendant les années 1980 et 1990 — se voit maintenant forcée de libérer des milliers de délinquants parce qu'elle n'a plus les moyens de les entretenir en cette période de crise économique.

C'est le contexte dans lequel le projet de loi C-25 est soumis à votre examen. Ce projet de loi m'apparaît comme une non-solution à un problème complexe et mal cerné et, s'il est promulgué en loi, il ne fera probablement qu'exacerber les problèmes de délai et d'excès de détention préventive qu'il cherche à remédier.

Si la crise de la détention préventive — et tout le monde s'entend pour dire que c'est une crise — est une raison suffisante pour justifier de miner les décisions de la Cour suprême et de supprimer la proportionnalité, la parité et l'équité du système de détermination de la peine, alors le ministre de la Justice devrait pouvoir fournir des preuves que la crise est vraiment attribuable au report délibéré des plaidoyers de culpabilité pour accumuler du temps en détention préventive.

Il est difficile d'établir des liens entre la limitation du crédit pour la détention préventive avec le désir du ministre Nicholson de rendre nos rues plus sûres, puisque le bon sens voudrait que, si on doit mettre quelqu'un sous garde, on n'a déjà pas su rendre les rues plus sûres. Les données internationales soutiennent fermement les diverses méthodes de prévention en ce qui concerne le crime, mais je n'ai pas pu trouver ce terme dans le témoignage du ministre. De fait, j'ai constaté en préparant des témoignages pour les deux Chambres du Parlement que le ministre de la Justice ne se laisse pas tellement impressionner par les preuves de ce qui est réellement efficace pour accroître la sécurité du public.

Il est certain qu'il y a crise au plan de la détention préventive, et le ministre affirme que le projet de loi C-25 y remédiera en gardant les gens plus longtemps en prison et en stimulant la confiance du public dans la règle de droit. Cependant, comme vous l'a déjà dit l'Association du Barreau canadien, la principale raison de la prolongation des délais de détentions préventive est l'augmentation de la complexité des dossiers criminels et le tarissement des ressources judiciaires et des tribunaux.

M. Gottardi a dit dans son témoignage que bien des retards sont attribuables au processus de divulgation, sur lequel la défense n'a aucun pouvoir — ni l'accusé — et, bien souvent, la Couronne non plus. Cela porte à croire à la présence de multiples goulots d'étranglement dans le système — une théorie qu'appuient les professeurs Manson et Weinrath. Si, comme l'affirme le ministre Nicholson, le projet de loi désengorgera les tribunaux par le seul remède de la limitation du pouvoir judiciaire discrétionnaire, il ne fait rien pour éliminer les nombreux autres obstacles à la résolution rapide des cas.

The bottom line is more problematic. As you have heard from numerous witnesses, we do not have good evidence on which to formulate a response to our remand crisis. Until we do, we should not be passing legislation that might exacerbate that which we seek to repair.

Indeed, you have heard that the more likely consequence of Bill C-25 will be to increase both the frequency and duration of judicial interim release hearings, which will have substantial impacts on the workload in bail courts and in preparation time for both Crown and defence. Bail courts across Canada are already overburdened. Bill C-25 will require a significant addition of resources in order to achieve its objectives. However, the issue of workload in bail courts, as you know, falls under provincial jurisdiction.

It is our view in The John Howard Society of Canada that Bill C-25 should be comprehended in its larger context, which I referenced above, because changes in one part of the sentencing system sometimes produce unintended consequences in another. This reality has not drawn the attention that it warrants from the Minister of Justice.

For example, what will be the likely consequence of Bill C-25 for itinerant courts in the far North? If court resources in the South are strained, as you have heard, they are beyond broken in the North. For these citizens, remand often means detention hundreds of miles from home and family where the predominant culture and language are completely different. It is reasonable to assume — given the limited resources of these courts and their infrequent sittings — that the accused in the far North will spend more time in remand than a person charged with a similar offence in southern or urban Canada. We are talking about Aboriginal persons when we discuss the far North, which means Bill C-25 could have the effect of deepening existing injustices against this already vulnerable and marginalized population.

You have heard testimony that this legislation could result in a 10 per cent increase in Canada's federal rate of incarceration. If current patterns hold, roughly 12 per cent — and perhaps more — of new inmates will suffer from mental illness and substance abuse problems, all of which are typically exacerbated by a prison sentence.

It is our view that, before the Government of Canada embarks on a project to grow Canada's rate of incarceration, it should make a case — grounded in principle and evidence — that such a strategy will have the effect of reducing crime and improving public safety in a context in which crime has been declining for each of the last 26 years.

Le résultat est plus problématique. Comme vous l'avez déjà entendu de nombreux témoins, nous n'avons pas de données valables pour inspirer une réponse à notre crise de la détention préventive. Tant que nous n'en aurons pas, nous ne devrions pas adopter des lois qui pourraient ne faire qu'exacerber un problème que nous voudrions régler.

De fait, vous avez entendu que la conséquence la plus probable du projet de loi C-25, c'est qu'il augmentera à la fois la fréquence des audiences judiciaires de remise en liberté provisoire et la durée des détentions préventives, ce qui aura de profondes répercussions sur la charge de travail des tribunaux de libération sous caution et sur les délais de préparation à la fois de la Couronne et de la défense. Les tribunaux de libération sous caution du Canada sont déjà surchargés. Le projet de loi C-25 créera la nécessité d'une augmentation importante des ressources pour réaliser ses objectifs. Cependant, le problème de la charge de travail des tribunaux de libération sous caution, comme vous le savez, relève de la compétence provinciale.

À notre avis, à La Société John Howard du Canada, le projet de loi C-25 devrait être lu dans un contexte plus vaste, dont j'ai parlé plus haut, parce que des modifications à un aspect du système de détermination de la peine ont parfois des conséquences imprévues ailleurs. Cette réalité n'a pas retenu l'attention qu'elle mérite du ministre de la Justice.

Par exemple, quelle sera la conséquence probable du projet de loi C-25 sur les tribunaux itinérants dans le Grand Nord? Si les ressources des tribunaux du Sud sont poussées à la limite, comme vous l'avez entendu, elles l'ont déjà bien dépassée dans le Nord. Pour ces citoyens, la détention préventive est souvent synonyme de détention à des milliers de milles de leur domicile et de leur famille, où la culture et la langue dominantes sont tout à fait différentes. On peut raisonnablement supposer — compte tenu des ressources limitées de ces tribunaux et l'irrégularité de leurs audiences — qu'un accusé dans le Grand Nord passera plus de temps en détention provisoire qu'un délinquant accusé du même délit dans le sud du Canada, ou en régions urbaines. Nous parlons ici d'Autochtones quand nous parlons du Grand Nord, ce qui signifie que le projet de loi C-25 pourrait avoir pour conséquence d'accroître encore les injustices actuelles commises contre cette population déjà vulnérable et marginalisée.

Vous avez entendu des témoins vous dire que cette loi pourrait entraîner une hausse de 10 p. 100 du taux d'incarcération dans les établissements fédéraux. Si la tendance actuelle se maintient, environ 12 p. 100 — et peut-être même plus — des nouveaux détenus souffriront de maladies mentales et de problèmes de toxicomanie, des problèmes qui sont généralement exacerbés par l'incarcération.

À notre avis, avant que le gouvernement du Canada s'engage dans un projet qui fera monter le taux d'incarcération au pays, il devrait démontrer — en se fondant sur des principes et des preuves — qu'une telle stratégie aura pour effet de réduire le crime et d'accroître la sécurité du public dans un contexte où le crime a été en baisse chacune des 26 dernières années.

I will close my submission by endorsing the recommendations of professors Doob and Manson for a launch of a public discussion about Canada's sentencing structure and practices. Indeed, I will call for the reactivation of the Canadian Sentencing Commission. I think we should not make incremental changes with consequences we cannot foresee on the basis of no evidence, faulty logic or incoherent principle.

You have heard your expert witnesses testify that Canada's current sentencing system has broken down into incoherence and unfairness and that the constant accretion of incremental changes, such as Bill C-25 that misrepresents the problem it seeks to remedy, has produced a disjointed and disorderly set of sentencing practices that results in clogged courts, overcrowded remand centres and persistent failures of fundamental justice.

I am reminded of the last days of geocentric cosmology codified by Ptolemy, the Greek astronomer and mathematician. You will recall that Ptolemy's geocentric cosmology was premised upon two unchallengeable principles: one, that we were the centre of all creation, which required that every observable object rotated around the earth; and two, that all objects that orbited the earth did so in perfect circles, not ellipses.

For many centuries, this cosmology agreed with the available technology of observation until, that is, the superior optics and advanced mathematics of Copernicus and his successor, Galileo. However, before it was overthrown, it had acquired a complexity comprehensible only to those with command of advanced mathematics and physics. In other words, the public could not understand it. The principle that all heavenly objects must move in perfect circles, and the tenacious evidence that some did not, gave rise to a need to reconcile observation with principle and, therefore, to the inclusion of what were called epicycles, or circles upon circles upon circles, in order to make observation agree with principle. These epicycles eventually became so numerous that, as time went on, the mathematics collapsed under the weight of contradictions between observation and the requirements of fundamental principles.

We find ourselves in a comparable situation today. Bill C-25 and other aspects of the government's "tough-on-crime" agenda is an epicycle arbitrarily generated to save a criminal justice system that is breaking down under the burden of contradictory imperatives. The multiple shortcomings of Bill C-25 that have been examined in the course of these hearings lend urgency to Professor Doob's claim that the most important thing the Senate could do is to grasp the opportunity to start a truly constructive process of reforming sentences in Canada.

Je terminerai ma présentation en appuyant les recommandations des professeurs Doob et Manson relativement au lancement d'un débat public sur la structure et les pratiques du Canada en matière de détermination de la peine. De fait, je vais proposer la remise en service de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Je pense que nous devrions nous garder de faire des changements graduels pouvant avoir des conséquences imprévues en nous fondant sur des preuves absentes, une logique défectueuse ou un principe sans queue ni tête.

Vous avez entendu des experts vous dire que le système de détermination de la peine du Canada actuellement n'est plus qu'incohérence et injustice et que l'accrétion constante de changements progressifs, comme ce que propose le projet de loi C-25, qui brosse un tableau trompeur du problème qu'ils cherchent à corriger, a engendré une série disjointe et chaotique de pratiques de détermination de la peine qui ne font qu'engorger les tribunaux, surcharger les centres de détention provisoire et constamment mettre en échec la justice fondamentale.

Cela me ramène à l'esprit les derniers jours de la cosmologie géocentrique codifiée par Ptolémée, l'astronome et mathématicien grec. Vous vous souvenez que la cosmologie géocentrique de Ptolémée partait de la prémisse de deux principes incontestables : le premier, que nous étions le centre de toute création, ce qui entendait que tout objet observable tournait autour de la terre; et deuxièmement, que tous les objets qui orbitaient autour de la terre le faisaient en cercles parfaitement concentriques, et non en ellipses.

Pendant bien des siècles, cette cosmologie était en accord avec la technologie d'observation de l'époque, jusqu'à l'avènement des dispositifs optiques supérieurs et des mathématiques avancées de Copernic et son successeur, Galilée. Cependant, avant que cette théorie ne soit abandonnée, elle avait atteint une complexité que ne pouvaient saisir que ceux qui comprenaient la mathématique et la physique avancées. Autrement dit, pas le public. Le principe voulant que tous les objets célestes doivent se déplacer en cercles parfaits, et les preuves tenaces que certains ne le faisaient pas, a donné lieu à la nécessité de concilier l'observation avec le principe et, par conséquent, à l'inclusion de ce qu'on a appelé les épicycles, ou les cercles dans des cercles dans des cercles, pour faire correspondre l'observation avec le principe. Ces épicycles sont finalement devenus si nombreux que, avec le temps, les mathématiques se sont écroulées sous le poids des contradictions entre l'observation et les exigences des principes fondamentaux.

Nous nous retrouvons aujourd'hui dans une situation comparable. Le projet de loi C-25 et d'autres aspects du programme de répression du crime des gouvernements est un épicycle qui est arbitrairement généré pour sauver un système de justice pénale qui ploie sur le fardeau d'impératifs contradictoires. Les multiples lacunes du projet de loi C-25 qui ont été examinées au cours de ces audiences font ressortir l'urgence des observations du professeur Dood selon lesquelles la chose la plus importante que puisse faire le Sénat serait de saisir l'occasion qui lui est donnée de lancer un processus réellement constructif de réforme des peines au Canada.

The Chair: Just before the hearing started, I was observing that this is one of the most interesting committees that the Senate has to offer. Even in this committee, I do not think we ever had a discussion of Aristotelian and Ptolemaic cosmology before. Thank you for broadening our perspective.

[*Translation*]

Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Thank you, Madam Chair; I am very pleased to be here.

[*English*]

I do not have many opportunities to present with my president, Ms. Joncas, so I am happy she is here with me as well. I will give a brief introduction, and Ms. Joncas will continue with the discussion of the bill in particular.

I cannot offer nearly the sort of evidence that Mr. Jones just gave, but as with The John Howard Society, we are a non-profit, community-based organization. Our 25 members across the country are headed by, led by and policy-driven by community citizens, people who volunteer their time. Many of the people who work for our organization are also volunteers, although we do have the benefit, at least for the time being, of paid part- and full-time staff, of which I am one of one and a half in our national office. We, at the national office, focus on policy and law reform initiatives.

This is not the first time you will have heard us implore this committee to exercise its right of being the chamber of sober second thought, to stop this process and to do, as Mr. Jones and The John Howard Society of Canada have encouraged, a much more fulsome review of the system and manner in which this bill — and others that have preceded it — is interfering with a more progressive agenda, of which Canada has rightfully been proud in the past. We are concerned, as an organization, about the increased costs, both fiscal and social and health. We also have a concern that no attempt has been made to correct some of the serious concerns and pre-trial conditions that have given rise to the very issue of the judiciary expressing its discretion at the time of sentencing by providing credit for time served in custody in such egregious conditions. Ms. Joncas will talk a bit more about that.

Rather than attempt to address the unacceptable, poor and often inhumane conditions of pre-trial confinement of which we have spoken before this committee and others, this bill tacitly condones and, therefore, from our perspective, stands to entrench such conditions and essentially results in the elimination of an onus on the provincial and territorial authorities to rectify those circumstances. The result is that those who are legally innocent will also suffer more severe and punitive incarceration conditions than those who are sentenced.

La présidente : Je faisais remarquer, juste avant le début de l'audience, que c'est l'un des comités les plus intéressants que puisse avoir le Sénat. Même à ce comité-ci, je ne pense pas que nous n'ayons jamais parlé d'Aristote et de cosmétologie de Ptolémée. Je vous remercie d'élargir nos horizons.

[*Français*]

Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry : Je vous remercie madame la présidente, je suis très heureuse d'être ici.

[*Traduction*]

Il ne m'arrive pas souvent de témoigner en compagnie de ma présidente, Mme Joncas, alors je suis heureuse qu'elle soit ici aussi. Je vais présenter une brève introduction, puis Mme Joncas continuera sur le sujet du projet de loi.

Je ne peux faire le genre d'exposé que vient de donner M. Jones, loin s'en faut, mais pour ce qui est de La Société John Howard, nous sommes une organisation communautaire sans but lucratif. Nos 25 membres dans tout le pays sont dirigés, guidés et motivés par des citoyens, des gens qui offrent bénévolement de leur temps. Un bon nombre des gens qui travaillent pour notre organisation sont aussi des bénévoles, bien que nous ayons, du moins pour le moment, la chance d'avoir du personnel rémunéré à temps plein et à temps partiel, dont je suis, soit un équivalent temps plein et demi dans notre bureau national. C'est au bureau national que nous nous concentrons sur les initiatives stratégiques et de réforme du droit.

Ce n'est pas la première fois que vous nous entendez implorer votre comité d'exercer son droit d'être la Chambre d'un second regard sobre, d'arrêter ce processus et de faire, comme l'y incitent M. Jones et La Société John Howard du Canada, un examen beaucoup plus approfondi du système et de la manière dont ce projet de loi — et d'autres qui l'ont précédé — fait obstacle à un programme plus progressif, dont le Canada a, jusqu'ici, tiré fierté à juste titre. Nous nous inquiétons, en tant qu'organisation, des coûts accrus, tant au plan fiscal que social et que sur celui de la santé. Nous estimons aussi qu'aucune tentative n'a été faite pour apaiser certaines graves préoccupations et pour corriger des situations ayant cours avant le procès, qui sont à la source du fait même que l'appareil judiciaire exerce sa discrétion au moment de la détermination de la peine en octroyant un crédit pour la détention sous garde dans des conditions aussi lamentables. Mme Joncas en parlera un peu plus longuement.

Plutôt qu'une tentative pour corriger des conditions inacceptables, lamentables et souvent inhumaines de détention avant l'instruction, nous en avons déjà parlé devant ce comité et d'autres, ce projet de loi admet tacitement et, à notre avis, cherche par là même à enchâsser de telles conditions et supprime au bout du compte l'obligation pour les autorités provinciales et territoriales de rectifier cette situation. Il en découle que ceux qui sont légalement innocents souffriront aussi de conditions plus sévères et punitives d'incarcération que celles imposées aux condamnés.

It is also a concern that those who may be sentenced will potentially serve longer periods if they are also individuals who are more marginalized as a result of their poverty, race, class and, in particular, mental health. We know that women are the fastest growing prison population. We also know that many women plead guilty and are remanded in custody because of inadequate resources in the community. We are especially concerned about the potential impact on the women and girls with whom we work.

This is a situation for which we think Canada should not be proud. We should, instead of focusing on this bill, be focusing on those conditions. This bill will not increase reliance or respect for the criminal justice system, nor will it create safer communities. As our president, Ms. Joncas, will discuss, this is not the future that we wish for our colleagues, our children or for Canada in general.

[Translation]

Lucie Joncas, President, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Madam Chair, thank you for the invitation. It is always a pleasure to be here.

[English]

I will address the committee in French, but obviously I will answer questions later, which I am sure will be an interesting challenge, both in French and English.

[Translation]

The Elizabeth Fry Associations of Canada are concerned by the removal of judicial discretion; once again, we feel this is unjustified. This new intrusion into judicial discretion is one more of the legislative measures that have brought about a substantial increase in preventive detention. These measures include the reversal of the burden of proof in bail applications and mandatory minimum sentences. As a result, questions must be asked about the significant deterioration in detention centre conditions.

In Canada, there is a significant increase in the number of people incarcerated in provincial institutions. If what are known as the “two for one” provisions were justified under the Supreme Court’s *Houst* decision in 2000, they are even more justified today because the need is so much greater.

In its 2005 *Beauchamp* decision, the Court of Appeal of Quebec has also recognized that the “two for one” provisions are perfectly justified. Allow me to quote that 2005 Court of Appeal decision of *R. v. Beauchamp*. It says something very interesting. The “two for one” ratio cannot be considered an advantage for the accused. Let me explain. Preventive detention often occurs because of institutional delays. Nor is it the fault of the accused if the evidence against him is not available. This could be a “slippery slope,” as they say, leading to guilty pleas by accused who have not been given all the evidence against them. We know that such

L’on s’inquiète aussi que ceux qui peuvent être condamnés puissent devoir purger des peines plus longues quand ils sont aussi plus marginalisés en raison de leur pauvreté, de leur race, de leur classe et, en particulier, de troubles mentaux. Nous savons que les femmes représentent le segment de la population qui affiche la croissance la plus rapide dans les prisons. Nous savons aussi que bien des femmes plaident coupables et restent en détention sous garde en raison de ressources insuffisantes dans la communauté. Nous nous inquiétons particulièrement des répercussions potentielles sur les femmes et les filles avec qui nous travaillons.

C’est une situation dont le Canada, selon nous, n’aurait pas de quoi être fier. Nous devrions, plutôt que de nous concentrer sur ce projet de loi, nous concentrer sur ces conditions. Ce projet de loi ne va pas accroître la fiabilité du système de justice pénale ou le respect qu’il inspire, ni ne créera de communautés plus sûres. Comme le dira notre présidente, Mme Joncas, ce n’est pas l’avenir que nous souhaitons pour nos collègues, nos enfants et le Canada en général.

[Français]

Lucie Joncas, présidente, Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry : Madame la présidente, je vous remercie de l’invitation, c’est toujours un plaisir d’être ici.

[Traduction]

Je m’adresserai au comité en français, mais bien évidemment je peux répondre aux questions plus tard en français et en anglais, ce que j’en suis sûre ne manquera pas d’être un défi intéressant.

[Français]

Les Sociétés Elizabeth Fry du Canada sont préoccupées par l’amputation de la discrétion judiciaire qui selon nous est encore injustifiée. Cette nouvelle intrusion dans la discrétion judiciaire s’inscrit dans la cadre de plusieurs mesures législatives qui ont commandé une augmentation substantielle de détention préventive. On parle, entre autres, des renversements de fardeau de preuve, pour les requêtes pour remise en liberté, de l’imposition de peine minimale et là, on vient se poser des questions sur la détérioration importante des conditions de détention préventive.

Il y a une augmentation substantielle au Canada de personnes qui sont détenues dans des institutions provinciales. Si les mesures de ce qu’on appelle le « deux pour un » étaient justifiées lors de la décision de la Cour suprême dans *Houst* en 2000, elles le sont d’autant plus parce qu’encore plus criantes aujourd’hui.

D’ailleurs, la Cour d’appel du Québec a reconnu dans l’arrêt *Beauchamp* en 2005 que les mesures du « deux pour un » étaient tout à fait justifiées. Je me permets de citer l’arrêt de la R. c. *Beauchamp* de la Cour d’appel en 2005. Elle dit quelque chose de très intéressant. Le rapport du « deux pour un » ne peut être considéré comme un avantage pour l’accusé. Je m’explique. Entre autres, la détention préventive est souvent due à des délais institutionnels et au fait que ce n’est pas la responsabilité de l’accusé si la divulgation de la preuve n’est pas disponible. On risque de s’engager — comme on le dit en bon français — « on a

guilty pleas do occur, particularly among women and most particularly among Aboriginal women and women with mental disorders.

There may be more judicial errors if the process is forced to be faster. I must remind the committee that from 88 to 92 per cent of all cases end quite quickly in guilty pleas. Only 10 per cent or so, in fact, ever go to trial. Let us not forget the delays in the court system. An accused in Montreal who wants a preliminary hearing or a trial may have to wait for six months. How can we now say that he is responsible for that? I have clients who were arrested in July and who have still not seen the evidence against them. Ethically, how can I advise my client to settle? The reason why “two for one” or even, in some cases, “three for one” has been recognized is that there are no programs, no possibilities for rehabilitation and no possibility of release. That all has to be taken into account.

So I am asking you to be extremely careful if you are going to abolish, again, in my view, unjustifiably, judicial discretion over a calculation that the Supreme Court of Canada has held to be fair and that all courts of appeal across the country have deemed to be justified.

I am also concerned about whether such a practice would be considered constitutional. Given that, in 2000, the Supreme Court recognized that it was perfectly justified, and given that detention conditions at provincial level have deteriorated significantly, I do not see how the practice can be said to be no longer justified.

As a very concrete example, a few months ago, a woman in Hull was detained pending an assessment of her fitness to stand trial. Right away, this is a problem because people whose fitness to stand trial has to be assessed should be detained in a hospital setting, and they are not. They are put in jail. That is no secret.

At the prison in Hull, the women are moved out on weekends because of the lack of space. Men are put into the women's section. So that woman, who should not have been in jail in the first place, was put into a van and driven to Tanguay Prison three times as she waited to be assessed. How can we say that conditions like that do not cry out to be recognized by the courts?

The situation at provincial level at the moment is extremely problematic. It is easy for the federal government to say: “We are going to send them to you; keep them, we will not count the two-for-one and we will make it the provinces' problem.” This is a huge problem; before you change a practice that the courts have considered fair, I suggest that you visit a detention centre to see the conditions for yourselves.

The Chair: Thank you, Ms. Joncas. We will start the question period with Senator Nolin.

slippery slope », d'avoir des plaidoyers de culpabilité alors que les accusés n'ont pas une divulgation complète de la preuve. On sait que particulièrement chez les femmes, il y a enregistrement de plaidoyers de culpabilité, particulièrement des femmes autochtones et de celles qui souffrent de problèmes mentaux.

Alors, on risque d'avoir plus d'erreurs judiciaires si on force un processus hâtif. Il faut rappeler au comité que de 88 à 92 p. 100 des dossiers se soldent par des plaidoyers de culpabilité assez rapidement. Il n'y a qu'une dizaine de dossiers sur 100 qui vont aller effectivement à un procès. On parle de délais occasionnés par la cour. Si nous avons à Montréal un détenu qui veut avoir une enquête préliminaire ou un procès, il peut devoir attendre six mois. Comment peut-on maintenant dire que c'est sa responsabilité? J'ai des clients qui ont été arrêtés au mois de juillet et nous n'avons toujours pas la divulgation de la preuve. Comment puis-je recommander de façon éthique à mon client de régler son dossier? La raison du « deux pour un » ou même dans certains cas du « trois pour un » qui a été reconnu, c'est parce qu'il n'y a une absence de programme, une absence de possibilités de réhabilitation et aucune possibilité de bénéficier d'une libération et que ce soit comptabilisé dans ce sens.

Alors, je vous demande une prudence extrême quand on va abolir à nouveau de façon, selon moi, injustifiée la discrétion judiciaire relative à une comptabilisation que la Cour suprême du Canada a qualifiée de juste et que tous les tribunaux d'appel au pays ont reconnu comme étant justifiée.

Je crains d'ailleurs pour une évaluation de la constitutionnalité d'une telle pratique. Si la Cour suprême en 2000 a reconnu que c'était tout à fait justifié, je ne vois pas comment, alors que les conditions de détention au provincial se sont détériorées de façon importante, on pourrait dire que cette politique n'est plus justifiée.

Pour donner un exemple très concret, dans la région de Hull, une femme était détenue il y a quelques mois pour une évaluation de son aptitude à subir son procès. Il y a déjà une problématique parce que les gens qui devraient être évalués quant à leur aptitude à subir un procès devraient être détenus en milieu hospitalier et elles ne le sont pas. C'est un secret de polichinelle. Elles sont détenues en milieu carcéral.

À la prison de Hull, les femmes sont délogées les fins de semaine parce qu'il n'y a plus de place. Ce sont les hommes qui entrent dans la section des femmes. Et voilà cette femme qui est là en milieu carcéral, de façon erronée, qui se fait amener à la prison de Tanguay dans un fourgon, trois fois, pendant la période qu'elle attendait son évaluation. Peut-on dire que ces conditions ne commandent pas une reconnaissance par les tribunaux?

Il y a une situation extrêmement problématique présentement au provincial. C'est facile pour le gouvernement fédéral de dire : « on va vous les transférer, gardez-les, on ne calculera pas cela en double et après transférer le problème aux provinces ». Le problème est criant et avant de changer ce que les tribunaux ont reconnu comme une pratique juste, je vous suggère une visite en détention préventive pour voir quelles sont les conditions.

La présidente : Merci, madame Joncas. On commence la période des questions avec le sénateur Nolin.

[English]

Senator Nolin: Thank you for taking the time to appear in front of us, Ms. Joncas.

I am puzzled because the minister is hammering the fact that, unanimously, the provincial ministers have asked twice in two consecutive years to have measures adopted.

[Translation]

I agree with you, Ms. Joncas. There is a contradiction. Provincial ministers want it that way. When you read the bill carefully, you see that discretion is not being cut off. There is a guideline. Judicial discretion remains.

Given that the courts have recognized the fairness of the credit, I do not feel that the bill does away with the idea. The bill sets out guidelines. These cases are all provincial. All these detention problems occur in places under provincial jurisdiction. The burden on the provinces will be increased. Given your experience, can you help us reconcile this contradiction?

[English]

Did you understand my question, Mr. Jones?

I am personally concerned about being told that the provincial ministers unanimously are asking the federal government to introduce those amendments. On the other hand, we are hearing — and not only from you — that the provinces and territories are responsible for the root cause that was agreed on by the courts to justify the credit system.

How do we reconcile that contradiction?

By the way, we will hear some of those ministers tomorrow.

Mr. Jones: That is great. I will give you a political answer.

Senator Nolin: That is a good area to start.

Mr. Jones: My impression is that the provinces would like more people to plead guilty, particularly people who are eligible for a sentence longer than two years, because then they could be passed off to the federal system.

Ms. Pate: I think I am repeating myself a bit, but it really is the responsibility of the provinces and territories to improve the prison conditions. I think this puts a bit of smoke and mirrors in the way of saying that the issue is that people are serving time based on judicial discretion as opposed to the fact that the real issue is judges do not exercise that discretion in a vacuum. They exercise the discretion in the three-for-one credit, for instance, because of how egregious the conditions are.

Senator Nolin: We have read the decision on the three-for-one, and it is quite compelling why the judges have agreed to that. I think it is a valid answer. The effect of Bill C-25 would be to increase the plea.

Ms. Pate: I think that, and it also avoids the responsibility of having to change those conditions, potentially.

[Traduction]

Le sénateur Nolin : Nous vous remercions d'avoir pris le temps de comparaître devant nous, madame Joncas.

Je suis confus parce que le ministre ne cesse de dire que, de façon unanime, les ministres provinciaux ont demandé à deux reprises, sur deux années consécutives, l'adoption de mesures.

[Français]

Madame Joncas, je suis d'accord avec vous. Il y a une contradiction. Les ministres provinciaux la veulent. Quand on examine le projet de loi attentivement, on n'y ampute pas la discrétion. On y met une balise. La discrétion judiciaire demeure.

Lorsque les tribunaux ont reconnu la justesse du crédit, je ne pense pas que le projet de loi élimine la notion du crédit. Le projet de loi propose des balises. Ces causes sont toutes du ressort provincial. Tous ces problèmes de détention se font dans un environnement sous juridiction provinciale. Le fardeau sur les provinces sera augmenté. Comment pouvez-vous nous aider à réconcilier cette contradiction compte tenu de votre expérience?

[Traduction]

Avez-vous compris ma question, monsieur Jones?

Personnellement, je m'inquiète d'apprendre que les ministres provinciaux demandent unanimement au gouvernement fédéral d'adopter ces modifications. D'un autre côté, nous entendons — et pas seulement de vous — que c'est aux provinces et territoires qu'on doit attribuer la cause fondamentale dont ont convenu les tribunaux pour justifier le système de réduction de la peine.

Comment concilier cette contradiction?

En passant, nous devons entendre les témoignages de certains de ces ministres demain.

M. Jones : C'est très bien. Je vais vous donner une réponse politique.

Le sénateur Nolin : C'est un bon point de départ.

M. Jones : Mon impression, c'est que les provinces aimeraient que plus d'accusés plaident coupable, surtout ceux qui sont passibles de peines de plus de deux ans, parce qu'alors ils pourraient être remis aux mains du système fédéral.

Mme Pate : Je pense me répéter un peu, mais c'est vraiment aux provinces et aux territoires qu'il incombe d'améliorer les conditions dans les prisons. Je pense que c'est un peu jeter la poudre aux yeux que de dire que le problème, c'est que des gens purgent des peines à cause du pouvoir judiciaire discrétionnaire et non que la vérité, c'est que les juges n'exercent pas ce pouvoir de discrétion à la légère. Ils appliquent le rapport de trois pour un, par exemple, à cause des piètres conditions de détention.

Le sénateur Nolin : Nous avons lu la décision au sujet du rapport de trois pour un, et les motifs donnés sont assez convaincants. Je pense que c'est une réponse valable. Le projet de loi C-25 aurait pour effet de le confirmer.

Mme Pate : Je le pense, et il élimine aussi, potentiellement, l'obligation de changer ces conditions.

Senator Nolin: You know what they will do; they will ask the federal government to give more money, like they did when we studied the youth justice system a few years ago.

Ms. Pate: Yes. It is interesting that in the mid-1990s, when the heads of corrections were meeting, they were suggesting alternatives to incarceration. I think that was a much more principled, ethical position to start from, saying that we recognize that many of the people — both in pretrial detention and who are sentenced — are there essentially because of social conditions and that they could safely be in the community serving sentences in alternative ways.

Instead of continuing on that path, we have now essentially abandoned the notion that we should address the egregious conditions in prisons, whether they are federal or provincial, and instead focus on pretending that giving longer sentences, more harsh penalties, will create a safer system or community. In fact, we see the very country that has established those starting to shrink from those realities.

[Translation]

Ms. Joncas: We have answered the questions. My concerns remain the same, regardless of the position of the ministers. We go into prisons and we see the conditions in which people are detained. We meet our clients. The ministers may have their position; our position is in the trenches. Crown prosecutors are not crying wolf and asking you for this. The people in the trenches who use the system every day feel that it works well, and that it would be a mistake to reduce judicial discretion.

The Chair: It looks like the translation is not working. Let us take a short break.

[English]

Ms. Joncas: I can answer in English if need be.

The Chair: You should not have to. That is the whole point.

[Translation]

Ms. Joncas: As I mentioned, I understand that the ministers may make some claims. I am not opposed to the view expressed by my colleague from The John Howard Society of Canada who wants individuals transferred to federal level because of the significant overcrowding in provincial prisons. My feeling is that the people on the ground, be they prosecutors, defenders or judges, do not want a measure like this. Ninety per cent of cases are still settled and end up with an agreement to plead guilty on the charges. Changing that balance could have very unwelcome results.

Le sénateur Nolin : Vous savez ce qu'ils feront. Ils demanderont plus d'argent au gouvernement fédéral, comme ils l'ont fait lorsque nous avons étudié le système de justice pour les jeunes délinquants il y a quelques années.

Mme Pate : Oui. Il est intéressant qu'au milieu des années 1990, quand les directeurs de centres correctionnels se réunissaient, ils suggéraient des alternatives à la détention. Je pense que c'était une position bien plus réfléchie et éthique que de dire nous reconnaissons que bien des détenus — tant avant le prononcé de la peine qu'après — sont là surtout à cause de leur condition sociale et qu'ils pourraient en toute sécurité être dans la communauté à purger d'autres types de peines.

Au lieu de poursuivre sur cette voie, nous avons maintenant plus ou moins abandonné l'idée qu'il faudrait changer les conditions difficiles qui règnent dans les prisons, qu'elles soient fédérales ou provinciales, et nous préférons prétendre avec insistance que de plus longues peines, des sanctions plus sévères, rendront le système ou la communauté plus sûrs. De fait, nous voyons bien que le pays qui a établi justement ce genre de règles commence à perdre de vue ces réalités.

[Français]

Mme Joncas : On a bien répondu aux questions. Mes préoccupations restent les mêmes, peu importe la position des ministres. Nous allons dans les prisons et nous voyons les conditions de détention. On rencontre les clients. Il peut y avoir des positions ministérielles. Notre position vient de la fréquentation du terrain. Ce ne sont pas les procureurs de la Couronne qui crient au loup et qui vous le demandent. Les gens sur le terrain qui l'appliquent sur une base quotidienne pensent que notre système fonctionne très bien et que ce serait une erreur de réduire la discrétion judiciaire.

La présidente : Il paraît que la traduction ne fonctionne pas. Nous allons prendre une petite pause.

[Traduction]

Mme Joncas : Je répondrai en anglais s'il le faut.

La présidente : Vous ne devriez pas avoir à le faire. C'est justement l'idée.

[Français]

Mme Joncas : Comme je l'ai mentionné, je comprends qu'il y a peut-être des revendications ministérielles. Je ne suis pas contre les prétentions de mon collègue de La Société John Howard du Canada selon lesquelles il souhaite un transfert des individus au fédéral parce qu'il y a une surpopulation carcérale provinciale importante. Je crois que les gens qui sont sur le terrain tant la poursuite, la défense que les décideurs ne souhaitent pas une telle mesure et qu'il y a quand même 90 p. 100 des dossiers qui se règlent et qui aboutissent dans une suggestion sur les chefs sur lesquels on plaide coupable. Cela pourrait créer des effets très pervers que de modifier cet équilibre.

[English]

The Chair: It is suggested by at least some provincial governments that conditions in remand centres have improved. You say that they absolutely have not.

Have you any explanation? You say that they are deteriorating; can you give me any guidance on how I should interpret such conflicting positions?

Are you talking just about the increase in the population, which, obviously, brings deteriorating conditions in its wake? Might they be talking about an increase in the availability of programs or something similar?

Mr. Jones: Improvement is in the eye of the beholder, obviously. However, the detention centres I have toured since I started in this job two and a half years ago are properly referred to as “buckets” — terminology that I learned from judges with whom I meet and talk about issues — which describes conditions such as overcrowding, highly stressful, dirty, stinky and lacking good quality air. These are all conditions that you would expect to increase stress and tension and exacerbate mental illness.

I do not see any improvement. Having said that, I have only been on this job for two and a half years.

Ms. Pate: My experience in those detention centres — and I often have to walk through a whole series of men’s units before I get to the women’s unit — is that conditions have not improved.

However, resourcing has increased. Therefore, I will often hear about increased programming, and when we then request to know how many people have actually had access to those programs, it may be that a very small minority have had access to programs or some type of treatment. In my experience, though, it is the overwhelming majority who have not. Staff working in the institutions are often complaining that more and more time is spent keeping people locked up — literally the warehousing impact — and having to keep them calm, such as marshalling people out to the yard and back in; all of that.

The greater numbers of people mean more resources into the prisons, and sometimes I suspect that that gets translated into improved conditions or improved resourcing perhaps, but not necessarily improved conditions in reality.

Senator Baker: Mr. Jones, you say that it stinks in some of those detention centres, remand centres. Do you mean it smells? Can you describe it a little more?

Mr. Jones: The staff to whom I talk have various ways of describing it. Obviously, you have large numbers of young men in their prime hormonal years, so to speak; also incredible levels of tension, particularly because of the high turnover, which they call “the churn.” The staff also refers to “the smell of fear.”

[Traduction]

La présidente : Certains gouvernements provinciaux, au moins, prétendent que les conditions se sont améliorées dans les centres de détention provisoire. Vous affirmez que ce n’est absolument pas le cas.

Avez-vous une explication à donner? Vous dites qu’elles se détériorent; pouvez-vous me donner une idée de la manière dont je devrais interpréter des affirmations si contradictoires?

Parlez-vous seulement de l’augmentation de la population qui, de toute évidence, entraîne dans sa foulée une détérioration des conditions? Est-ce qu’il pourrait s’agir d’une augmentation des programmes, ou quelque chose du genre?

Mme Jones : L’amélioration est quelque chose de subjectif, bien évidemment. Cependant, les centres de détention que j’ai vus depuis que j’ai pris cet emploi il y a deux ans et demi sont à juste titre appelés « buckets » en anglais, c’est-à-dire des chaudières — une terminologie que j’ai apprise des juges que j’ai rencontrés et avec qui j’ai parlé de ces questions — qui illustre les conditions comme la surpopulation, le climat des plus stressants, la saleté, la puanteur et le manque d’air de bonne qualité. Ce sont toutes des conditions dont on peut comprendre qu’elles puissent augmenter le stress et la tension et exacerber les troubles mentaux.

Je ne vois aucune amélioration. Cela étant dit, je n’occupe ce poste que depuis deux ans et demi.

Mme Pate : L’expérience que j’ai de ces centres de détention — et je dois souvent traverser toute une série d’unités réservées aux hommes avant de passer à celles des femmes — c’est que les conditions ne se sont pas améliorées.

Cependant, les ressources ont augmenté. Ainsi, j’entends souvent parler de l’augmentation des programmes, et quand on demande alors combien de personnes ont vraiment eu accès à ces programmes, ce peut être une très mince minorité qui profite de programmes ou de traitements quelconques. D’après mon expérience, cependant, la plus grande majorité n’y a pas accès. Le personnel qui travaille dans les institutions se plaint souvent que de plus en plus de temps est consacré à s’assurer que les détenus sont enfermés — c’est littéralement de l’entreposage — et à veiller à ce qu’ils restent calmes, notamment en les escortant jusqu’à la cour et au retour; c’est tout cela.

Plus il y a de détenus, plus il y a de ressources dans les prisons, et parfois, je soupçonne que cela se traduit par l’amélioration de certaines conditions ou des ressources, peut-être, mais pas nécessairement par l’amélioration des conditions dans la réalité.

Le sénateur Baker : Monsieur Jones, vous parlez de la puanteur qui règne dans certains de ces centres de détention, de détention avant le prononcé de la peine. C’est donc qu’ils sentent mauvais? Pouvez-vous préciser votre pensée?

M. Jones : Les membres du personnel à qui je parle ont diverses façons de décrire cela. Bien évidemment, il se trouve dans ces centres un grand nombre de jeunes hommes dans la pleine force de l’âge, si on peut dire; il y règne aussi une tension incroyable, surtout à cause du roulement élevé, qu’ils appellent « la baratte ». Le personnel appelle cela « l’odeur de la peur ».

Men go for days without showers and wear clothes for extended periods of time. The actual cell facilities are filthy. The men sit around watching TV or playing cards and essentially doing nothing. It is literally dead time.

Senator Baker: They are just there.

Mr. Jones: Yes.

Senator Baker: First of all, I want to congratulate both Ms. Pate and Mr. Jones for their excellent presentations. I also wish to congratulate Ms. Joncas for her remarkable recent victories in our higher courts. They are truly remarkable. Her victories never cease to amaze me.

That aside, this is very interesting testimony you have just given because I have read tomorrow's witnesses' briefs in advance. They will say that times have changed and that the conditions in remand facilities are now, generally, the same as those faced by sentenced prisoners.

These are the ministers of justice from Canada saying this. However, you have been in there firsthand. That is a direct contradiction of what these people are saying.

I have two short questions, and I want you to comment on the other thing they are saying. First, they say that the remand centres now are just the same as that held by long-term prisoners. Second, the majority of people on remand are there because they want to be there; they are intentionally staying in remand — in these holding cells, we will call them — because they will get the two-for-one. In their submissions tomorrow, these ministers of justice will tell us this over and over again.

I would like you to comment on that. That is my first question. Following that, I have one further question to ask, if the chair will allow.

Ms. Pate: If the conditions are approaching those in federal prisons, we know there have been situations where — as we know in the one that has been highly publicized about the death of Ashley Smith — sometimes those conditions are egregious from time to time. As overcrowding occurs, we do not want to see an equalization of egregious conditions in federal and provincial prisons.

I have recently been in one of the provincial institutions and seen piles of garbage. Literally, the stench that Mr. Jones talked about is being added to by the stench of garbage. Women described not being given toilet paper and instead using their sheets, then giving their sheets back and being given nothing to replace them.

I am not suggesting that such things happen every day, but I certainly have yet to go into a provincial jail and not see something that looks to me like a significant breach of the Charter and human rights.

Les hommes passent des jours entiers sans se doucher et portent les mêmes vêtements pendant de longues périodes. Les installations des cellules elles-mêmes sont crasseuses. Les hommes passent leur temps à regarder la télévision ou à jouer aux cartes, à ne rien faire, en réalité. C'est littéralement un temps mort.

Le sénateur Baker : Ils sont là, tout simplement.

M. Jones : Oui.

Le sénateur Baker : Tout d'abord, je tiens à féliciter Mme Pate et M. Jones pour leurs excellentes présentations. J'aimerais aussi féliciter Mme Joncas pour ses remarquables victoires récentes devant nos tribunaux. Elles sont véritablement remarquables. Ses victoires ne cessent de m'ébahir.

Cela étant dit, vous venez de rendre un témoignage des plus intéressants, parce que j'ai lu à l'avance les documents que nous ont remis les témoins que nous devons entendre demain. Ils diront que les temps ont changé et que les conditions dans les installations de détention provisoire sont, généralement, les mêmes que celles dans lesquelles vivent les détenus après le prononcé de la peine.

Ce sont des ministres de la Justice du Canada qui disent cela. Cependant, vous êtes allés sur place. Votre témoignage est en contradiction directe avec le leur.

J'ai d'autres questions à poser, brièvement, et j'aimerais savoir ce que vous pensez de cette autre chose qu'ils disent. Tout d'abord, ils disent que les conditions dans les centres de détention provisoire sont maintenant tout à fait semblables à celles des centres de détenus à long terme. Deuxièmement, la majorité des personnes qui sont dans les centres de détention provisoire y sont là par choix; elles restent intentionnellement en détention provisoire pour bénéficier du rapport 2 :1 de remise de peine. Demain, ces ministres de la Justice nous le diront encore et encore.

J'aimerais que vous nous en parliez. C'est ma première question. J'en ai une autre à poser ensuite, si la présidente veut bien me le permettre.

Mme Pate : Si les conditions sont semblables à celles des prisons fédérales, nous savons qu'il y a eu des situations où — comme dans le cas qui a été hautement médiatisé, celui de la mort d'Ashley Smith — il arrive que ces conditions soient lamentables de temps à autre. Avec la surpopulation, nous ne voudrions pas que ces conditions lamentables deviennent la norme dans les prisons fédérales et provinciales.

Je suis récemment allée dans un établissement provincial, et j'y ai vu des montagnes de déchets. Littéralement, la puanteur dont parlait M. Jones s'ajoute à celle des déchets. Les femmes ont dit qu'on ne leur donnait pas de papier de toilette et elles utilisaient alors leurs draps, puis elles donnaient leurs draps et on ne leur donnait rien pour les remplacer.

Je ne dis pas que ce sont des choses qui arrivent tous les jours, mais je ne suis pas encore allée dans une prison provinciale sans voir quelque chose qui me paraisse être une violation grave de la Charte et des droits de la personne.

Of course officials will say that the conditions are improving. However, does that mean that all conditions are declining because of overcrowding, generally? That is the question to ask.

I would ask also where the proof is that people want to be there. I have yet to meet a group of people anywhere who wish to stay. Occasionally, someone will say, "Yes, I agree to stay an extra week or two because I cannot get out and find an apartment right now anyway, and, in all likelihood, I will get prison time." That I have heard from time to time. However, I have not heard someone say that he or she wants to stay in jail so that they can bank up some time. It is quite the opposite; people want to get out.

I would ask them also how many judicial supervision beds are available. Remember who is locked up in pretrial detention. It tends to be those who are most marginalized and have the least resources in the community. Therefore, how many pretrial detention beds are there, such as a halfway house?

There used to be plans to have those right across the country. I am not aware of any. If I am wrong, I would be happy to be corrected. How many judicial interim beds are there? How many bail supervision programs? How many bail supervision assistance and surety programs?

When those existed in the provinces and territories where they existed — and they did not exist in every one — we saw decreases in remand and probably improved conditions for those who were in remand. It was not across the board, but certainly we saw some of those.

Therefore, yes, we may be beyond some of the stages of when I used to walk in and see vermin, open sewers and those sorts of things in provincial detention centres. However, that is a far cry from where we want to be as far as Canadians with the human rights and Charter protections that we have, at least, on our books.

Senator Baker: That is an excellent answer. I notice that not many people have addressed this question that is in this bill. I would like Ms. Joncas to give the committee the benefit of her knowledge on this.

The bill says that the credit means anything up to one year and then beyond that up to 1.5 years. A day is a credit; if it is a day for a year. For any credit given, the judge, it says, must give reasons for the period of time that he is sentencing someone to jail, taking into consideration the credit.

It then goes on to say that the judge shall, as well, in the record, while on the record, say exactly what sentence he would have given if he did not give any credit and now what he is giving with the

Bien sûr que les hauts fonctionnaires vous diront que les conditions s'améliorent. Cependant, est-ce que cela signifie que les conditions s'aggravent partout à cause de la surpopulation, en général? Voilà la question qu'il faut poser.

J'aimerais savoir aussi comment peut-on prouver que ces gens-là veulent y être? Je n'ai pas encore rencontré de groupes de gens, nulle part, qui souhaitent rester là. À l'occasion, quelqu'un dira : « Oui, je suis d'accord pour rester une semaine ou deux de plus parce que je ne peux pas sortir et trouver un appartement tout de suite de toute façon, et en toute probabilité, je vais être condamné ». Cela, je l'ai entendu de temps en temps. Par contre, je n'ai jamais entendu personne dire vouloir rester en prison pour accumuler du temps. C'est tout à fait le contraire; ils veulent sortir de là.

Je leur demanderais aussi combien de places ils ont pour la surveillance judiciaire. N'oubliez pas qui est détenu avant le prononcé de la peine. C'est généralement ceux qui sont les plus marginalisés et qui ont le moins de ressources dans la communauté. Par conséquent, combien y a-t-il de places de détention provisoire, comme dans les maisons de transition?

Il fut un temps où on prévoyait d'en avoir partout au pays. Je n'en connais aucune. Si je me trompe, je serais heureuse qu'on me corrige. Combien de places y a-t-il pour la surveillance judiciaire provisoire? Combien de programmes de surveillance des personnes en liberté sous caution? Combien de programmes d'aide à la surveillance des personnes en liberté sous caution, et de programmes de cautionnement?

Quand il en existait, dans les provinces et territoires où il y en avait — et ce n'était pas partout — nous avons constaté des baisses de la population en détention provisoire, et probablement l'amélioration des conditions dans lesquelles vivaient les personnes qui étaient détenues en attendant le prononcé de la peine. Ce n'était pas généralisé, mais il est certain qu'il y en a eu.

Par conséquent, oui, il se peut bien que nous n'en soyons plus au point où il suffisait d'y mettre le pied pour voir de la vermine, des égouts ouverts et ce genre de choses dans les centres de détention provinciaux. Les conditions sont tout de même loin de celles qu'on souhaiterait, en tant que Canadiens, avec les mesures de protection des droits de la personne et la Charte que nous avons, du moins, dans les livres.

Le sénateur Baker : C'est une excellente réponse. Je remarque que peu de témoins en ont parlé. J'aimerais que Mme Joncas fasse profiter le comité de ses connaissances de la question.

Selon le projet de loi, la remise de peine peut aller jusqu'à un an, et même plus, ce peut aller jusqu'à un an et demi. Une journée est une remise; si c'est un jour pour une année. Pour tout temps de remise accordé, le juge, dit la loi, doit énoncer les raisons justifiant la période d'emprisonnement qu'il impose, en tenant compte de la réduction de la peine.

La loi stipule ensuite que le juge doit, aussi, dans le dossier de l'instance, indiquer au compte rendu la période d'emprisonnement qui aurait été infligée n'eût été le temps passé en détention

credit. The judge must give reasons. Then it says that failure to comply — to give reasons — “does not affect the validity of the sentence imposed by the court.”

A plain reading of that, and looking at where it is been used before in case law, tells me exactly what it says; namely, that you do not have to give reasons.

Ms. Joncas, is it not the law in Canada that a judge must give reasons if they send you to jail for any period of time? Is it not law to do so for any decision that a judge makes? Am I wrong about that? Surely that is a given.

What would you say about this clause here that says that the judge does not have to give reasons, and, if the judge does not give reasons, the sentence still stands. What do you think of that?

Ms. Joncas: I think the Court of Appeal will have a field day with that one. I am so glad you asked. The judge must give reasons, and judges do give reasons.

They usually give reasons and an explanation about how they computerized that time and what the whole sentence is and how much they give, whether one-for-one or one-for-five, et cetera. They always give reasons, or else you can take it to the Court of Appeal. Basically, that is another reason there might be a problem with this bill.

Senator Baker: In your considered opinion, looking at it on its face, it is unlawful, according to Canadian law today, to say that a judge does not have to give reasons.

Ms. Joncas: I believe that the Court of Appeal might think this is unconstitutional.

Senator Wallace: Ms. Pate, I direct this comment to you. I was not intending to raise this, but it follows from the question that was put forward by Senator Baker, and it concerns the issue of whether the accused in pre-sentence remand would purposefully build up the two-for-one credits in order to minimize the length of time they would spend in jail after sentencing. My understanding is that the Department of Justice, as Senator Baker has pointed out, has received very strong encouragement and evidence from the provincial and territorial ministers of justice that, in fact, that does happen.

You undoubtedly would not have seen this, but we had an appearance last week from the Canadian Association of Crown Counsel. Mr. Jamie Chaffe appeared on behalf of the association. A letter was received by the committee back on September 24. I will just read a short piece of it to you. He says:

In the testimony of the CLA and the CBA, the very existence of an accused person building credit for sentencing under our current sentencing provisions . . . was vigorously denied.

provisoire et maintenant, le temps alloué pour cela. Le juge doit énoncer ses raisons. On lit aussi que l'inobservation de ces dispositions par le juge — l'obligation de donner ses raisons — « n'entache pas la validité de la peine infligée ».

À la simple lecture de ceci, et à voir la manière dont cette clause a été appliquée dans la jurisprudence, je constate qu'en fait, il n'est pas nécessaire de donner de raisons.

Madame Joncas, est-ce que la loi ne stipule pas, au Canada, qu'un juge doit donner des raisons s'il impose une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit la durée? N'est-ce pas la loi que ce doit être fait pour toute décision que rend un juge? Est-ce que je me trompe? Il me semble que c'est un fait.

Que pensez-vous de cette disposition, ici, qui dit que le juge n'a pas à donner ses raisons et, s'il n'explique pas ses raisons, cela ne change rien à la peine? Qu'en pensez-vous?

Mme Joncas : Je pense que la Cour d'appel s'amusera beaucoup avec cela. Je suis très heureuse que vous posiez la question. Le juge doit expliquer ses raisons, et les juges donnent leurs raisons.

Ils fournissent généralement les raisons et une explication de la manière dont ils ont calculé la durée de la peine et ce que serait la peine dans son entier, la réduction accordée, que ce soit selon un ratio de 1 :1, de 1 :5, et cetera. Ils donnent toujours leurs raisons, sans quoi on peut interjeter appel. Dans le fond, c'est un autre problème que pourrait poser ce projet de loi.

Le sénateur Baker : De votre avis bien pesé, à bien y penser, il est illégal, d'après la loi en vigueur au Canada, de dire qu'un juge n'a pas à donner ses raisons.

Mme Joncas : Je crois que la Cour d'appel pourrait considérer que c'est inconstitutionnel.

Le sénateur Wallace : Madame Pate, c'est à vous que j'adresse ce commentaire. Je n'avais pas l'intention d'en parler, mais c'est dans le même ordre d'idées que les questions que vous a posées le sénateur Baker, et cela concerne la question de savoir si l'accusé en détention provisoire chercherait exprès à obtenir une réduction de peine selon le ratio 2:1 pour passer moins de temps en prison après la condamnation. À ce que je comprends, le ministère de la Justice, comme l'a dit le sénateur Baker, a reçu des ministres de la Justice des provinces et territoires de très fermes affirmations et des témoignages selon lesquels, de fait, c'est faux.

Vous ne l'avez très certainement pas vu, mais nous avons entendu la semaine dernière le témoignage de l'Association canadienne des juristes de l'État. C'est M. Jamie Chaffe qui la représentait. Le comité a reçu une lettre le 24 septembre. Je vais vous lire une traduction libre d'un extrait.

Dans le témoignage de la CLA et de l'ABC, la possibilité même qu'un accusé accumule du temps en détention avant le prononcé de la peine en vue de bénéficier d'une réduction de peine en vertu des dispositions en vigueur relativement à la détermination de la peine [...] a été vigoureusement niée.

Mr. Chaffe goes on to say:

With great respect, the CACC cannot agree with such submissions. This concept and conduct is not mythical, nor is it rare in the experience of crown attorneys across Canada.

I would think that is pretty strong evidence coming from the Canadian Association of Crown Counsel. Is that not something the minister should take seriously in considering whether Bill C-25 is appropriate and would solve perhaps something that many would feel is an inequitable result of the current law in sentencing?

Ms. Pate: If that is the sole basis for the evidence, if it is that evidence, then I would say, no. I think that you should have before you evidence that shows people had an opportunity to plead guilty, had all of the disclosure ahead of time, their counsel had all of that information, and they were prepared to proceed, then someone said, “No, I want to stay here in jail for a few more months to build up three months so that I can build up six months credit.” I do not know of any cases such as that. I do know of a few cases where someone has said that they could proceed today, and if people have an opportunity to have an alternative sentence to prison, then certainly there is no incentive.

If they are looking at prison anyway, in fact, the opposite is true; and we have a concern right now. We have intervened in several cases where women were about to plead guilty and ask for federal time just to get out of remand centres, against the advice of their counsel, often with the Crown not agreeing. The judge questions it, and they still request it on the belief that they will be going into a program or a jail sentence where they will have more programs and more access to treatment. We have had judges comment. When we have met with judges, we have encouraged them to push below, to scrape below that veneer and ask the questions of why someone does that. If in fact it is to avoid provincial custody, we actually urge and on only a couple of occasions have succeeded in encouraging a suggestion of an alternative sentence of community, whether it is house arrest or conditional sentence, that sort of thing.

I would be very interested in seeing that evidence and what that evidentiary basis is, beyond an opinion.

Senator Wallace: For those of us on this committee and hearing this evidence, many different opinions are brought forward, and the challenge for us is to sort through this and determine what it all really means. I thank you for that. From the evidence we have heard — and I think we will hear more tomorrow — opinions differ on that.

I will make an observation, and I would appreciate your comment. In thinking all of this through and thinking about what impact the present pre-sentence credits could have, the outcome of it would seem to be that when the credits are applied, it would reduce the time that an individual who was found guilty

M. Chaffe poursuit en disant :

Avec le plus grand respect, l'ACJE ne peut être d'accord avec cette affirmation. Ce concept et cette conduite ne sont pas un mythe, et ne sont pas non plus rares selon l'expérience des procureurs généraux du Canada.

Il me semble que c'est un témoignage assez convaincant de l'Association canadienne des juristes de l'État. Est-ce que ce n'est pas quelque chose que le ministre devrait prendre en compte quand il s'interroge sur la pertinence du projet de loi C-25 et se demande s'il résoudrait peut-être quelque chose qui, de l'avis de beaucoup, est une conséquence inéquitable de la loi en vigueur en matière de détermination de la peine?

Mme Pate : Si c'est le seul fondement de la preuve, si c'est ça, la preuve, je dirais non. Je pense que vous devriez avoir en main des données qui démontrent que des accusés ont eu l'occasion de plaider coupable, ont eu toute l'information en temps opportun, leur avocat a reçu toute l'information, et ils étaient prêts pour le jugement, et quelqu'un a dit : « Non, je veux rester ici en prison quelques mois de plus pour accumuler trois mois, de manière à obtenir une réduction de peine de six mois ». Je ne connais aucun cas de ce genre. Je suis au courant de certains cas où quelqu'un a dit qu'on pouvait procéder aujourd'hui, et si les détenus ont la possibilité d'une alternative à la prison, c'est sûr qu'il n'y a pas d'incitatif.

S'ils doivent de toute façon aller en prison, de fait, le contraire est vrai; et c'est préoccupant en partant. Nous sommes intervenus dans plusieurs cas où des femmes étaient sur le point de plaider coupable et ont demandé à aller dans des prisons fédérales, rien que pour sortir des centres de détention provisoire, contre l'avis de leur avocat, et souvent contre l'avis du procureur. Le juge émet des doutes, et elles insistent encore, convaincues qu'elles vont participer à un programme, ou iront dans un centre où il y aura plus de programmes et un meilleur accès à un traitement. Nous avons reçu des commentaires de juges. Quand nous avons rencontré des juges, nous les avons encouragés à pousser plus loin, à gratter le vernis et à poser des questions sur les motifs qui poussent quelqu'un à faire cela. Si en réalité c'est pour éviter d'être sous garde dans des institutions provinciales, nous insistons, et deux ou trois fois seulement nous avons pu inciter à suggérer une peine alternative dans la communauté, que ce soit la détention à domicile ou le sursis, ce genre de choses.

J'aimerais bien voir ces données, et les preuves à l'appui, au-delà de l'opinion.

Le sénateur Wallace : Pour ceux d'entre nous, à ce comité, qui entendront ces témoignages, bien des points de vue différents nous sont exposés, et le défi pour nous est d'en faire le tri et de déterminer ce que signifie tout cela. Je vous en remercie. D'après les témoignages que nous avons entendus — et je pense que nous en entendrons d'autres demain — les avis divergent sur la question.

Je vais faire une observation, et j'apprécierais que vous y répondiez. À bien songer à tout cela, et quand on réfléchit à l'incidence que pourrait avoir la réduction de la peine pour le temps passé sous garde avant le prononcé de la peine, le résultat semble être que lorsqu'une réduction est appliquée, elle réduit le

would spend in post-sentence custody; less time would be spent. When I think of the individuals to whom pre-sentence credits would apply, it is those who are denied bail, for all the various reasons that they could be denied bail. That is why they were in pre-sentence remand.

Rehabilitation services, I understand, are much better and much improved in post-sentencing facilities as opposed to remand. Does that not mean that many who are incarcerated, by exercising the two-for-one credit and getting the benefit of that, will then not have that extended period of rehabilitation that they would have had had that not applied? Does that not work against their best interest and the interests of protecting society? We would all agree the idea is not to lock people up and throw away the key but to rehabilitate them, get them back into society where they do not pose a risk and become productive. Does the current system not effectively reduce that period of effective rehabilitation and work against both society and the interests of the person incarcerated?

Ms. Pate: I know Ms. Joncas wants to add something, but I would first look at why people are spending such time in pretrial detention and the questions I suggested earlier. Rather than repeat them, I would suggest you ask those questions. It is not simply because a person is dangerous to the community that they are kept in pretrial detention. If you look at the numbers, poor people, people with mental health issues and people who have been reliant on state support are more likely to be in pretrial custody because of the fear that they will not be found. They will not have a place to be.

Senator Wallace: They would not show up.

Ms. Pate: That is the argument used because that is the only legal manner to do it. If you look at those jurisdictions that have had those alternatives, you will see different results in terms of pretrial custody. You have to examine that first. For those who end up in custody, all of the research shows that the most beneficial programming occurs in the community under supervision.

I have heard the argument that you have raised. Quite frankly, it is an argument that is designed to draw attention away from improving those conditions as a starting point. Instead of improving the conditions, we say, "Let us give longer sentences so that we can achieve greater rehabilitation." The reality is that that is not what happens. Longer sentences mean more people in custody, less access to the existing programs, resources spread ever more thinly across those services, people being held sometimes until warrant expiry, not getting out with supervision in the community and cuts to those very programs in the community. That is why I was asking how many of those resources are available to assist people to integrate into the community.

temps qu'un détenu déclaré coupable devrait passer en prison après le prononcé de la peine; il passe moins de temps en prison. Quand je pense aux gens à qui s'appliqueraient une telle réduction, c'est ceux à qui serait refusée la libération sous caution, pour toutes sortes de raisons pouvant la justifier. C'est pourquoi ces gens sont sous garde avant le prononcé de la peine.

Les services de réadaptation, à ce que j'ai compris, sont beaucoup mieux et nettement meilleurs dans les institutions postsentencielles, comparativement aux centres de détention provisoire. Est-ce que cela ne signifie pas que bien des détenus qui sont incarcérés, en ayant droit à la réduction de la peine selon le rapport 2 :1, ne profiteront pas de cette période prolongée de réadaptation qu'ils auraient pu avoir s'il n'y avait pas cette réduction? Est-ce que ce n'est pas contraire à leur intérêt et à celui de la société? Nous pouvons tous nous entendre sur le principe qu'il ne s'agit pas d'enfermer les gens et de jeter la clé, mais de les réhabiliter, de les réintégrer à la société sans qu'ils posent le risque et qu'ils y deviennent productifs. Est-ce que le système actuel ne réduit pas de fait cette période de réadaptation réelle et ne va pas à l'encontre des intérêts à la fois de la société et du détenu?

Mme Pate : Je sais que Mme Joncas voudra ajouter quelque chose, mais je me demanderais d'abord pourquoi les gens passent cette période sous garde avant le prononcé de la peine et je me poserais les questions que j'ai énoncées tout à l'heure. Plutôt que de les répéter, je vous dirais de poser ces questions. Ce n'est pas simplement parce que quelqu'un est dangereux pour la communauté qu'il est mis sous garde avant le prononcé de la peine. Si vous regardez les chiffres, les pauvres, les personnes qui souffrent de troubles mentaux et les gens qui dépendent du soutien de l'État sont plus susceptibles d'être sous garde avant le prononcé de la peine parce qu'on craint de ne plus les retrouver. Ils n'ont nulle part où aller.

Le sénateur Wallace : Ils ne comparaitraient pas.

Mme Pate : C'est l'argument employé, parce que c'est le seul moyen légal de le faire. Si vous regardez les compétences qui ont ces autres choix, vous verrez des résultats différents au titre de la garde présentencielle. Vous devriez regarder cela d'abord. Pour ceux qui se retrouvent sous garde, toutes les recherches démontrent que les programmes les plus avantageux sont dans la communauté, sous supervision.

J'ai déjà entendu cet argument. Disons-le tout net, il vise à détourner l'attention de la nécessité première d'améliorer les conditions dont vous parlez. On préconise plutôt des peines plus longues, qui garantiraient une meilleure réhabilitation. La réalité est tout autre. Des peines plus longues entraîneraient une augmentation de la population carcérale, des programmes moins accessibles, le saupoudrage encore plus ténu de ressources sur l'ensemble de ces services, une détention parfois prolongée jusqu'à la date d'expiration du mandat, une libération sans surveillance communautaire et des compressions apportées aux mêmes programmes dans la communauté. D'où mes questions sur les ressources disponibles pour aider à l'intégration des ex-détenus dans la communauté.

All of the research shows that that is where the most beneficial impact is, both pretrial and post-sentencing. I encourage you to ask those questions of the provinces, and ask why so much focus is on the most expensive and least effective part of corrections and least effective part of the system, that being both pretrial and post-sentence custody.

Senator Wallace: I would comment on that, but perhaps in a second round.

Ms. Joncas: I wanted to comment on the people wanting to stay in preventative custody. One part of the population that does not want to stay in preventative custody is immigrants who do not have full status. Preventative custody will be double jeopardy for them because it will count as double. Even though they might get a one-year sentence, if they were in preventative custody for seven months, it will count as double, and they will be deported without an appeal, so they have a great interest in getting out. Immigration law says that if you get a sentence of two years or more, you are out of here. Obviously, they have a great interest in trying to get matters settled as quickly as possible because preventative time will get them deported very quickly.

Senator Wallace: We are talking about a very small number of those who are incarcerated.

The Chair: Can you just clarify something? Do you mean preventative or pre-sentence custody?

Ms. Joncas: Preventative custody. They are not convicted, but it counts as double anyway for immigration purposes.

Senator Joyal: My first question is in relation to your representation to the provincial attorneys. Did you have an opportunity to have your views expressed to them before they concluded there was a need to change the system?

Ms. Pate: They did not consult our organization.

Mr. Jones: To the best of my knowledge, we have not been consulted, although it is quite possible that our Alberta branch, which had a good relationship with the government, was. In fact, they have produced some evidence speaking directly to this issue of pre-sentence detention.

They can find no evidence that people are running up their time in pre-sentence custody. In fact, the evidence from the Alberta case is that in large measure, people held in pre-sentence detention say, "Get me out of here by any means possible."

Senator Joyal: My understanding of the recommendation of the federal-provincial attorneys' conference is not as strict as it has been put around this table. I refer to the question by Senator Nolin. We cannot conclude generally that all the provincial

Tous les travaux de recherche montrent que les effets bénéfiques se font sentir avant la tenue du procès et après la peine. Je vous encourage à poser ces questions aux provinces et à demander pourquoi on insiste tant sur le volet le plus coûteux et le moins efficace du régime correctionnel et sur le rouage le moins efficace du système c'est-à-dire la détention avant le procès et après jugement.

Le sénateur Wallace : Je ferai peut-être des observations sur le sujet au cours de la deuxième série de questions.

Mme Joncas : Je voulais faire des observations sur les personnes qui veulent rester en détention préventive. Parmi celles qui ne veulent pas croupir en détention préventive, il y a les personnes n'ayant pas le plein statut d'immigrant. La détention préventive présente pour elles un double inconvénient. Elle comptera en effet en double. Même si elles ne sont condamnées qu'à un an de détention, si elles ont été en détention préventive pendant sept mois, ça comptera en double, et elles seront déportées sans droit d'appel. C'est pourquoi elles tiennent à sortir de détention. Selon les lois de l'immigration, toute peine d'au moins deux ans entraîne l'expulsion du pays. De toute évidence, ces personnes ont intérêt à régler les choses le plus rapidement possible, parce que la durée passée en détention préventive entraînera très rapidement leur déportation.

Le sénateur Wallace : Nous parlons d'un très petit nombre de détenus.

La présidente : Pouvez-vous me préciser si vous parlez de détention préventive ou présenticielle?

Mme Joncas : De détention préventive. Ce ne sont pas des personnes reconnues coupables, mais la durée de détention compte en double, de toute manière, en droit de l'immigration.

Le sénateur Joyal : Ma première question concerne votre mémoire auprès des procureurs des provinces. Avez-vous eu l'occasion de leur faire connaître vos opinions avant qu'ils n'aient conclu que le système avait besoin de changement?

Mme Pate : Ils n'ont pas consulté notre organisation.

M. Jones : Pour autant que je sache, nous n'avons pas été consultés. Il se peut, cependant que notre filiale de l'Alberta l'ait été, parce qu'elle entretient de bons rapports avec le gouvernement. De fait, elle a porté à notre connaissance des faits concernant directement la question de la détention présenticielle.

On ne peut trouver aucune preuve selon laquelle les détenus écoulent tout leur temps en détention présenticielle. En fait, dans beaucoup de cas situés en Alberta, les personnes en détention présenticielle demandent d'en sortir par tous les moyens possibles.

Le sénateur Joyal : Je crois comprendre que la recommandation que les procureurs ont faite à leur conférence fédérale-provinciale n'est pas aussi rigide qu'on nous l'a présentée. Je vous renvoie à la question du sénateur Nolin. En général, nous ne pouvons pas

attorneys have requested the one-for-one ratio: one day in detention and one day on credit in sentencing.

My understanding of the recommendation of the federal-provincial-territorial meetings is that a large number of the provincial attorneys wanted to have one-for-1.5. Some wanted one-for-one, but that was not the unanimous finding that was presented to us. I wanted to make that qualification because it sheds a different light on the understanding of this bill.

What seems to me to be a prevailing recommendation of one-for-1.5 finds itself as an exception in the bill, which establishes the one-for-one as a basic rule. In my opinion, that would run counter to decisions of the Court of Appeal of Quebec in the *Wust* decision.

Ms. Joncas, I have the Court of Appeal decision that you referred to in your remarks. Can you read paragraph 45 of the decision? I have the English version. Maybe you have the French version.

[Translation]

Ms. Joncas: Yes, with pleasure.

In establishing the 2 to 1 ratio, then, the courts have done nothing more than establish a practice that takes into consideration the harsh conditions so that the accused's punishment is not greater merely because sentencing did not take place at the beginning of proceedings.

[English]

Senator Joyal: Could you explain to us in lay language what it means? It seems to me that a fundamental principle of justice is in there.

[Translation]

Ms. Joncas: I feel that there are two main factors that the Court of Appeal considered. In preventive custody, it is difficult or impossible to begin the process of rehabilitation. Since the individual has not been convicted, no rehabilitation process can begin. Then, of course, just as we have said, there are the dubious conditions of detention we describe. I also go back to what I said before, in paragraph 42, the "two for one" ratio cannot be considered an advantage for the accused. The court's position could not be clearer. I am still referring to *R. v. Beauchamp* in the Court of Appeal of Quebec. Having argued that case, I know that leave to appeal was denied by the Supreme Court, thereby upholding the principle. The Crown asked for leave to appeal and permission was denied.

Senator Joyal: If I read paragraph 45, which seems to be at the heart of the principle at issue in Bill C-25, when the court says:

conclure que tous les procureurs des provinces ont demandé qu'au prononcé de la sentence on accorde un crédit selon le rapport d'un pour un, c'est-à-dire d'une journée pour chaque jour de détention présentencielle.

D'après moi, lors de la réunion fédérale-provinciale-territoriale, un grand nombre de procureurs des provinces ont recommandé d'accorder une journée et demie pour chaque jour de détention, soit un rapport de 1,5 pour 1. D'autres préconisaient un rapport de un pour un, mais ce n'est pas l'unanimité dont on nous a parlé. C'est une précision que je voulais apporter, parce qu'elle éclaire différemment le projet de loi.

La recommandation majoritaire, ce me semble, d'un rapport de 1,5 pour 1 devient une exception dans le projet de loi, la règle de base étant le rapport de un pour un. À mon avis, c'est prendre le contrepied de l'arrêt *Wust* de la Cour d'appel du Québec.

Madame Joncas, j'ai en main une copie de l'arrêt de la Cour d'appel du Québec auquel vos remarques se rapportaient. Pouvez-vous en lire le paragraphe 45? J'ai la version anglaise. Peut-être avez-vous la version française.

[Français]

Mme Joncas : Oui, avec plaisir.

En établissant le rapport du « deux pour un », les tribunaux ont donc tout simplement établi une pratique qui prend en compte cette difficulté afin que le prévenu ne soit pas puni davantage pour la seule raison que la peine ne lui fut pas imposée au début des procédures.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous l'expliquer en langage courant? Il me semble qu'un principe fondamental de justice réside dans ce passage.

[Français]

Mme Joncas : Je pense qu'il y a deux aspects principaux que la Cour d'appel retient, c'est qu'en détention préventive, il y a une difficulté ou une impossibilité à aborder le processus de réhabilitation. L'individu n'étant pas condamné, le processus de réhabilitation ne peut pas s'amorcer. Il y a aussi naturellement ce que l'on constate, ce sont les conditions de détention précaires qu'on décrit. Je rappelle aussi ce que j'ai dit, le paragraphe 42, que le rapport du « deux pour un » ne peut être considéré comme un avantage pour l'accusé. La cour ne peut pas être plus claire sur sa position. C'est toujours la décision de la *R. c. Beauchamp* de la Cour d'appel du Québec du 3 juin 2005. Cette décision, pour l'avoir plaidée, je sais que la permission d'en appeler a été refusée par la Cour suprême, donc elle a confirmé ce principe. La Couronne est allée en appel et la permission d'en appeler a été refusée.

Le sénateur Joyal : Est-ce que si je lis le paragraphe 45, qui m'apparaît au cœur du principe en cause dans le projet de loi C-25, quand la cour dit :

[English]

. . . a practice that takes into consideration the harsh conditions so that the accused's punishment is not greater merely because sentencing did not take place at the beginning of proceedings.

It means that a person who was sentenced on a one-for-one basis has a greater sentence than a person who has not been in the remand system.

Ms. Joncas: Obviously because those people are not admissible to get out, and they are not evaluated to see what other measures could take place and when they could get out. If they do one sixth of the sentence or one third or two thirds, they are admissible for release or go into transition, which they are not when they are in remand.

Senator Joyal: Is it not true that the principle of one-for-1.5 maintains the balance of the sentence at the level of the judgment versus at the pretrial level? If a person finds themselves in a one-for-one detention situation, once he or she is sentenced and the time is not adjusted, that person is in a more dire condition than the person who has not been in a remand situation.

That person would immediately challenge the decision on the basis of the fundamental principle of justice. You cannot have a different sentence for the same crime based on similar conditions and similar proof. That seems so fundamental that it is why the court has devised that practice of one-for-one. Paragraph 40 of the decision, the way I read it, establishes the fundamental reasons why you have to maintain a different appreciation of the condition of pre-detention versus the sentencing conditions.

The provincial attorneys who recommended one-for-1.5 were, in my opinion, maintaining the principle of balance in the sentencing conditions that are fundamental to the object of this bill. I am not convinced that we should be changing the system the way the bill changes it. We could change it; we could put 1.5 versus two, we could limit it at two. We could establish the rule as one-for-1.5 and limit it at two. However, to change the system by negating the condition into which remand takes place versus the condition into which sentencing takes place is an affront to the principles of fundamental justice. I might be wrong, but I am sure some lawyers will raise the unconstitutionality of this bill very soon.

Ms. Joncas: We believe that judicial discretion should be maintained. In cases where detention conditions and the principles of the Supreme Court of Canada are joint, then the judge can decide. The judge could decide one-for-one; I have examples where in the Superior Court, which was maintained by the Supreme Court, Justice Martin only allowed one-for-one for his specific reasons. Therefore, we believe that the judges should evaluate on a case-by-case basis. As we say in French:

[Traduction]

[...] une pratique qui tient compte des conditions rigoureuses et faisant en sorte que le prévenu ne sera pas davantage puni parce que la sentence n'a pas été prononcée au début des procédures.

Ça signifie que la personne dont la peine obéit au rapport du un pour un est punie plus sévèrement que la personne qui n'est pas passée par le système de détention provisoire.

Mme Joncas : Visiblement parce qu'elle n'est pas admissible à une libération et qu'elle ne fait pas l'objet d'une évaluation visant à déterminer si d'autres mesures pourraient être prises et à quel moment elle pourrait être libérée. Après avoir purgé le sixième, le tiers ou les deux tiers de sa peine, elle devient admissible à une libération ou elle se retrouve en transition. Ces possibilités ne lui sont pas offertes en détention présentencielle.

Le sénateur Joyal : N'est-il pas vrai que le principe du rapport 1 pour 1,5 maintient la partie de la peine qui reste à subir au niveau du jugement plutôt qu'au niveau présentenciel? Dans un régime du rapport un pour un, le détenu dont la durée de la peine n'est pas ajustée est plus dans le pétrin que la personne qui n'est pas passée par la détention présentencielle.

Elle pourrait contester immédiatement le jugement, en invoquant le principe fondamental de justice qui est la même peine pour le même crime commis dans des circonstances semblables et dont la preuve est similaire. Ça semble tellement fondamental que c'est la raison pour laquelle les tribunaux ont établi cette pratique obéissant au rapport de un pour un. D'après moi, l'arrêt explique pourquoi, fondamentalement, il faut continuer de distinguer les conditions de détention présentencielle des conditions de détention après jugement.

Les procureurs des provinces qui ont recommandé le rapport de un pour 1,5 étaient, à mon avis, fidèles au principe selon lequel on tient compte des conditions de détention après jugement, qui sont essentielles pour l'objectif du projet de loi. Je ne suis pas convaincu qu'il faut changer le système comme s'y prend le projet de loi. Nous pourrions le changer, nous pourrions remplacer le rapport de deux pour un par celui de 1,5 pour un, nous pourrions limiter le rapport à deux pour un. Nous pourrions établir comme règle générale le rapport de 1,5 pour un en prévoyant un rapport maximal de deux pour un. Or, changer le système en niant les conditions de détention présentencielle par rapport aux conditions de détention après jugement c'est faire outrage aux principes de justice fondamentale. Je pourrais avoir tort, mais je suis convaincu que des juristes soulèveront très bientôt l'inconstitutionnalité du projet de loi.

Mme Joncas : Nous croyons que le pouvoir discrétionnaire des juges devrait être maintenu. Dans les cas où il faut tenir compte à la fois des conditions de détention et des principes de la Cour suprême du Canada, le juge peut décider. Le juge pourrait opter pour le rapport de un pour un; j'ai des exemples, à la Cour supérieure, que la Cour suprême a avalisés, où le juge Martin s'en est tenu au rapport du un pour un pour ses propres raisons. Nous croyons que l'évaluation des juges devrait se faire au cas par cas. Comme nous le disons en français :

[Translation]

Individualization of sentencing should remain the general principle. We have to look at the circumstances of each person and each offence. Individualization of sentencing is the law in Canada, and it must be maintained.

Senator Carignan: My first question is about the “two for one” issue, whether it is an advantage or not.

I understand that, in some situations, it can be an advantage and, in others, it is not. We saw that a few weeks ago when a person refused a bail hearing and preferred to remain behind bars because that person was afraid of being threatened by the victims. That was reported in the media. You can see how there can be an advantage to staying behind bars.

You answered my question in part. So let me move to my second question that deals with principles of fundamental justice. Senator Joyal told you his opinion that this is a principle of fundamental justice. Principles of fundamental justice are different when a person has been convicted. Deciding the constitutionality of a sentence would be based on the section dealing with mental cruelty, with cruel punishments, and not on principles of fundamental justice. Am I wrong?

Ms. Joncas: I am sorry. I want to be sure that I understood your question correctly.

Senator Carignan: The fact that a court of appeal has deemed the practice of “two for one” to be valid does not thereby make it a principle of fundamental justice in sentencing as guaranteed by the Constitution.

Ms. Joncas: The principles recognized by the Charter, I feel, require fair sentences and not, as you mentioned, cruel and unusual punishment. But there are principles in the Criminal Code dealing with individualization in sentencing. Penalties have to be fair and proportionate to the degree of responsibility of the offender, that is, considering his role and any aggravating or mitigating circumstances. Everyone has the right to fair penalties.

Senator Carignan: That is why we are amending the Criminal Code, to change that guideline.

Ms. Joncas: If that happens, it will be very troubling.

Senator Carignan: One of the arguments is that the wait to go to trial will be longer. It could lengthen the time between the charge and the trial. Does the accused have any recourse when an unreasonable delay is prejudicial to him? Do you not think that this new “one for one” standard will be taken into account by a judge deciding whether a delay in going to trial is unreasonable?

Ms. Joncas: Certainly, we have the right to a trial within a reasonable time; this kind of legislative change may well affect that time. Is society going to be better served if people can have their proceedings suspended and be released? I do not think that

[Français]

L'individualisation de la peine devrait demeurer le principe général. Alors, il faut voir dans le cas de chacun des individus, de chacune des infractions, quelles sont les conditions. C'est la règle de droit au Canada, l'individualisation de la peine et c'est ce qu'il faut maintenir.

Le sénateur Carignan : J'avais une première question sur la question du « deux pour un », que ce soit un avantage ou un désavantage.

Je comprends que dans certaines situations, cela pourrait être un avantage, même si dans d'autres, cela ne l'est pas. C'en est tellement un qu'au cours des dernières semaines, on a entendu une personne refuser une enquête de cautionnement pour demeurer à l'intérieur parce qu'elle avait peur d'être menacée par les victimes. Cela a été rapporté par les médias. On peut comprendre qu'il peut y avoir un avantage à demeurer à l'intérieur.

Vous avez répondu en partie à cette question. Je vais plutôt passer à ma deuxième question qui porte sur les principes de justice fondamentale. Le sénateur Joyal vous a parlé que c'était, selon lui, un principe de justice fondamentale. Les principes de justice fondamentale sont différents quand une personne est reconnue coupable. L'évaluation de la constitutionnalité de cette peine se ferait en fonction de l'article qui touche les peines de cruauté mentale, les peines cruelles et non pas en fonction des principes de justice fondamentale. Est-ce que je me trompe?

Mme Joncas : Je m'excuse, je veux être certaine de bien comprendre votre question.

Le sénateur Carignan : Le fait qu'un jugement de la Cour d'appel évalue la validité d'une pratique de faire du « deux pour un » n'en fait pas pour autant un principe de justice fondamentale sur le plan des sentences garanties par la Constitution.

Mme Joncas : Je pense que les principes reconnus par la Charte sont des peines justes et, comme vous l'avez mentionné, ne sont pas des peines cruelles et inusitées. Cependant, il y a les principes dans le Code criminel qui portent sur l'individualisation de la peine. Il faut que les peines soient justes et proportionnées à l'implication d'un individu dans la perpétration d'une infraction, soit son rôle, les facteurs aggravants et les facteurs atténuants. On a le droit d'avoir une peine juste.

Le sénateur Carignan : C'est pour cette raison qu'on amende le Code criminel, pour changer cette balise-là.

Mme Joncas : C'est très inquiétant si c'est ce qui va se passer.

Le sénateur Carignan : Un des arguments est de dire que les attentes en vertu d'un procès seront plus longues. Cela risque de prolonger le délai entre l'accusation et le procès. Y a-t-il un recours qu'un accusé peut avoir lorsqu'il subit un préjudice parce que le délai est déraisonnable? Et ne pensez-vous pas que cette nouvelle norme de « un pour un » va entrer dans l'évaluation par le juge du délai raisonnable pour subir un procès?

Mme Joncas : Il est certain que nous avons droit à un procès dans un délai raisonnable et que ce genre de modification législative risque d'avoir un impact sur les délais. Est-ce que la société va être mieux servie par des gens qui vont obtenir des

was the intent, but it may well be one of the rather troubling consequences of a bill of this kind: Charter challenges and requests for stays of proceedings because courts will be unable to keep up with the demand.

Senator Carignan: Do I understand that, on occasion, in longer trials, where that rule caused significant prejudice to the accused, it would be a factor in an application for a stay of proceedings?

Ms. Joncas: I would hate to see the wait for trial to get any longer. In recent years, we have seen a number of changes to the legislation that were not justified by any rise in the crime rate — everyone agrees that it is dropping — but that ended up having a domino effect on our system because there is no overall vision for amending the Criminal Code. We see that as deplorable. Things are being done piecemeal, with no consideration of the larger impact of the small changes. Reversal of the burden of proof, as I mentioned before, minimum sentences. I think that it is time to sit down, to stop trying to curry favour and to look at the real needs. I see no pressing need for this bill and I saw none for reversing the burden of proof. We have a justice system that works very well. We have competent judges and I have confidence in our justice system.

[English]

The government should not undermine our justice system as it is doing by making all these unnecessary changes. Not only are they unnecessary, they will have a reverse effect on how the system runs.

Senator Watt: Mr. Jones, I believed you raised the issue of the far North and people from the Arctic. I also understand that the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies has conducted a study on women, and the numbers are alarming.

According to the report, only 3 per cent of the women in Canada are Aboriginal, but 32 per cent of women in federal penitentiaries are Aboriginal. That is not taking into account all of the men.

What are we talking about? Have you done a study on what the actual percentage is if you combine the women and the men?

Ms. Pate: I believe the most recent figure is 18 per cent of the jail population. Mr. Jones may know.

Mr. Jones: Approximately one in five Aboriginal people are incarcerated in the federal system. As you said, that is 3 per cent of the total population.

I want to make a point that we draw many lessons from the United States, where these types of incremental tinkering with the criminal justice system have been widespread and have gone on for a long time. The lesson is that, by and large, these

arrêts des procédures et qui vont être remis en liberté? Je ne pense pas que ce soit l'objectif visé, mais cela risque d'être une conséquence un peu perverse de ce genre de projet de loi; des requêtes selon la Charte et des requêtes en arrêt des procédures parce que les tribunaux ne pourront pas fournir à la demande.

Le sénateur Carignan : Je comprends qu'à la limite, s'il y avait des procès plus longs qui amenaient un préjudice important à l'accusé dû à cette règle-là, ce serait un motif pour en tenir compte dans une requête en arrêt des procédures?

Mme Joncas : J'ai de la misère à voir que le délai d'attente des procès serait augmenté. On a vu au cours des dernières années plusieurs modifications législatives non justifiées par une augmentation du taux de criminalité — on admet qu'il est à la baisse — et qui finissent par avoir un effet domino sur notre système parce qu'il n'y a aucune vision globale de modification du Code criminel. C'est ce que nous déplorons. On se fait une espèce de courtepoinette à la pièce et on ne tient pas compte de l'impact global qu'ont ces petites modifications. Les renversements de fardeau de preuve, comme je le disais plus tôt, les peines minimums. Je pense qu'il y a lieu de s'asseoir, d'arrêter de faire de la démagogie et de voir quels sont les vrais besoins. Je ne vois pas un besoin criant pour ce projet de loi, pas plus que j'en voyais pour les renversements de fardeau de preuve. On a un système de justice qui fonctionnait très bien. Nous avons des juges compétents et je réitère ma confiance dans notre système de justice.

[Traduction]

Le gouvernement ne devrait pas saper notre système de justice tel qu'il le fait en apportant toutes ces modifications inutiles. Non seulement elles sont inutiles, mais, en plus, elles ont un effet contraire sur la bonne marche du système.

Le sénateur Watt : Monsieur Jones, je crois que vous avez soulevé la question du Grand Nord et des habitants de l'Arctique. En outre, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry aurait effectué une étude sur les femmes, et les chiffres cités sont alarmants.

D'après l'étude, les femmes autochtones ne représentent que 3 p. 100 de la population féminine du Canada, mais 32 p. 100 de la population féminine des pénitenciers fédéraux. Je ne parle ici que des femmes.

De quoi s'agit-il? Quel est le pourcentage réel, si l'on combine les hommes et les femmes?

Mme Pate : D'après les chiffres les plus récents, je crois que c'est 18 p. 100 de la population carcérale. M. Jones est peut-être au courant.

M. Jones : Un Autochtone sur cinq est incarcéré dans le réseau fédéral. Comme vous le savez, les Autochtones représentent 3 p. 100 de la population totale.

Je veux souligner que nous tirons de nombreuses leçons des États-Unis, où ce genre de bricolage croissant du système de justice criminelle est répandu depuis longtemps. La principale leçon est la suivante : en général, ce sont surtout les minorités qui

have a disproportionately harsh effect on minority populations. In the United States, it is Blacks and Latinos who are vastly over-represented in what I call the “prison empire” of the United States.

In Canada, Aboriginal people are vastly over-represented. These people are easier to prosecute, easier to catch and easier to incarcerate. Generally speaking, they are less able to advocate for themselves and have multiple problems of literacy and challenges of various types that make them more vulnerable to the criminal justice system.

My last observation is that tinkering with the criminal justice system in this manner without a larger vision of what the criminal justice system is supposed to accomplish is an assault on minority communities. In this instance, it is Aboriginal peoples.

Senator Watt: In a sense, we are not serving the Aboriginal communities at all?

Mr. Jones: Correct.

Ms. Pate: I encourage you to ask for information from the Correctional Service of Canada about their projections. By the year 2017, very alarming increases will take place in the numbers of indigenous peoples in institutions, particularly women but also men, young people and those with mental health issues who are indigenous. Those are very alarming increases that are happening. Certainly, we see it for women.

Senator Watt: Therefore, you are saying that the larger picture must be identified in terms of looking into the possible solutions to the problems we have.

Ms. Pate: Also, ask the provinces what the indigenous population is in the remand centres because we know they are vastly over-represented there, as well.

Mr. Jones: Ask them for actual evidence on these remand populations running up time there. We have heard anecdotal reports but no one has come forward with any evidence. I do not know why I expect someone to bring evidence forward for a change of that consequence. It seems like a reasonable request.

Ms. Pate: In fact, even those who have done research on sentencing of Aboriginal people have shown they are often charged high, they often plead to those and they are less likely to engage in the plea bargaining process. Often their sentences look as though they are shorter for more serious crimes. However, if you actually do the research and look for what they are convicted on and what their actual behaviour was, oftentimes someone who was represented by counsel and had the benefit of having someone such as Ms. Joncas as his or her lawyer would not be in that situation. We know a practice exists of bringing more charges with the assumption that there will be plea bargaining and, therefore, different sentences. Therefore, the picture is even more complex than we have been able to present today.

en font les frais. Aux États-Unis, ce sont les Noirs et les Hispaniques, qui sont surreprésentés dans ce que j'appelle l'empire carcéral de ce pays.

Au Canada, les Autochtones sont énormément surreprésentés. Ils sont plus faciles à poursuivre en justice, à capturer et à incarcérer. En général, ils sont moins capables de se défendre eux-mêmes, et de nombreux problèmes d'alphabétisation et divers autres types de problèmes les rendent plus vulnérables au système de justice criminelle.

J'ajouterai enfin que ce tripotage, sans vision élargie de ce que le système est censé accomplir, est une attaque en règle contre les minorités, en l'occurrence les Autochtones.

Le sénateur Watt : Dans un certain sens, nous ne rendons pas service aux collectivités autochtones, n'est-ce pas?

M. Jones : Vous avez raison.

Mme Pate : Je vous encourage à vous informer des projections du Service correctionnel du Canada. D'ici 2017, des augmentations très inquiétantes auront lieu dans le nombre d'Autochtones placés dans les établissements, notamment les femmes mais aussi les hommes, les jeunes et les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Il y a lieu de s'inquiéter. Nous constatons assurément ce phénomène chez les femmes.

Le sénateur Watt : Ce que vous dites, donc, c'est que, dans la recherche de solutions à nos problèmes, il faut nous représenter la situation dans son ensemble.

Mme Pate : Demandez aussi aux provinces combien d'Autochtones se trouvent dans les centres de détention présentencielle, parce que nous savons que cette tranche de la population y est aussi énormément surreprésentée.

M. Jones : Informez-vous aussi, en demandant des preuves formelles, des chiffres des populations qui croupissent en détention présentencielle jusqu'à la fin de leur mandat. Nous avons reçu des comptes rendus anecdotiques, mais personne ne nous a présenté de preuve. Je ne sais pas pourquoi j'attends que quelqu'un m'apporte des preuves sur un changement de cette conséquence. Je n'en demande pas trop, il me semble.

Mme Pate : De fait, même ceux qui ont effectué de la recherche sur les peines attribuées aux Autochtones ont montré qu'on retient souvent contre eux des chefs d'accusation graves, qu'ils plaident souvent la culpabilité et qu'ils sont moins susceptibles de négocier l'aveu. Souvent, les peines semblent plus courtes pour des crimes plus graves. Cependant, la comparaison minutieuse des chefs d'accusation et des infractions réelles montre souvent que, si l'accusé avait été représenté et avait eu l'avantage d'être défendu par quelqu'un de la trempe de Mme Joncas, il ne se trouverait pas dans cette situation. Nous savons qu'on a pris l'habitude de multiplier les chefs d'accusation, dans l'hypothèse qu'il y aura négociation de l'aveu et, en conséquence, des peines différentes. La situation est donc encore plus complexe que celle que nous avons été en mesure d'exposer aujourd'hui.

The Chair: Colleagues, I am sorry we have run out of time. I said at the beginning that these witnesses are always interesting and stimulating. It was as true today as ever. We thank you for the time you have given us and your assistance as we work our way through this bill.

Senators, we are delighted to have with us now, from the Office of the Correctional Investigator, Howard Sapers, Correctional Investigator; and Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel. Welcome. You have appeared before us previously, and we are glad to have you back. Mr. Sapers, the floor is yours.

Howard Sapers, Correctional Investigator, Office of the Correctional Investigator: Thank you. I appreciate the invitation to appear again before this committee. We previously had a chance to provide our views on the impact of Bill C-25, the truth in sentencing act, to the parliamentary committee. Our concerns were voiced during that appearance on May 25, 2009. I will try not to repeat myself too much, but I will say that, along with other observers, we believe that Bill C-25 will likely lead to a significant increase in the offender population managed by the Correctional Service of Canada, CSC. My office is concerned with the impact that a rapid influx of new admissions to federal custody will have on an already burdened system. A significant increase in the federal inmate population will affect the safety and security of that population, as well as individual inmates' ability to receive programs and services that will assist their timely and safe reintegration into their home communities.

I would like to address the likely impact of prison overcrowding on staff and offender safety, and then I will highlight my office's concern about the delivery of mental health services to federal offenders. I will then ask my executive director and general counsel, Dr. Zinger, to speak about access to correctional programs and the likely impact that Bill C-25 will have on Aboriginal corrections.

It is well documented that prison crowding can lead to increased levels of tension and violence and can jeopardize the safety of staff, inmates and visitors. As I indicated in my last annual report, the current level of tension and violence within Canada's penitentiaries is already excessive. For example, for the first quarter of this fiscal year, the most recent data available, CSC reported a staggering total of 2,231 security incidents and 577 reported physical injuries to inmates. During this three-month period, the security incidents included assaults on inmates, disciplinary issues, inmate fights, medical emergencies, self-inflicted injuries and three deaths. CSC has acknowledged the problem and is taking some steps to attempt to reduce the number of incidents by improving, for example, the dynamic security, which promotes the engagement of correctional

La présidente : Chers collègues, je suis désolée de vous annoncer que notre temps est écoulé. Au début de la séance, j'ai dit que ces témoins sont toujours intéressants et stimulants. Aujourd'hui, ils ont été à la hauteur de leur réputation. Je vous remercie du temps que vous nous avez accordé et de l'aide que vous nous avez donnée pour parachever notre travail sur ce projet de loi.

Sénateurs, nous sommes heureux d'avoir parmi nous, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, Howard Sapers, l'enquêteur correctionnel, et Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général. Soyez les bienvenus. Nous sommes heureux de vous revoir. Monsieur Sapers, vous avez la parole.

Howard Sapers, enquêteur correctionnel, Bureau de l'enquêteur correctionnel : Merci. Je suis heureux de l'invitation que vous m'avez faite de comparaître de nouveau devant le comité. Nous avons eu l'occasion d'exprimer, devant le comité parlementaire, notre opinion sur l'incidence du projet de loi C-25 intitulé Loi sur l'adéquation de la peine et du crime. Nous avons exposé nos préoccupations lors de la comparution du 25 mai 2009. Je m'efforcerais de ne pas trop me répéter, mais je dirai que, d'accord avec d'autres observateurs, nous croyons que le projet de loi C-25 mènera probablement à une augmentation considérable de la population carcérale gérée par le Service correctionnel du Canada. À mon bureau, nous sommes préoccupés par les répercussions qu'aurait une arrivée significative de nouvelles admissions dans le système correctionnel fédéral déjà surchargé. Une hausse notable de la population carcérale fédérale aura un effet sur la sûreté et la sécurité de cette population, ainsi que sur la capacité des détenus à profiter de programmes et de services qui les aideront à retourner dans leur collectivité.

J'aimerais traiter des conséquences probables de la surpopulation pénitentiaire sur la sécurité du personnel et des détenus, puis j'exposerai les préoccupations des employés de mon bureau quant à la prestation des services aux détenus fédéraux en matière de santé mentale. Je demanderai ensuite à mon directeur exécutif et avocat général, M. Zinger, de parler de l'accès aux programmes correctionnels et des répercussions potentielles du projet de loi C-25 sur les Autochtones dans le système correctionnel.

De nombreux ouvrages démontrent que la surpopulation pénitentiaire peut faire croître les tensions et la violence, et mettre en danger la sécurité du personnel, des détenus et des visiteurs. Comme je l'ai mentionné dans mon dernier rapport annuel, le degré actuel de tension et de violence dans les pénitenciers canadiens est déjà excessif. Par exemple, dans le premier trimestre du présent exercice, les données les plus récentes dont nous disposons, le Service correctionnel a recensé un nombre impressionnant de 2 231 incidents de sécurité et 577 blessures physiques déclarées chez les détenus. Au cours de cette période, les incidents de sécurité ont englobé des agressions contre des détenus, des problèmes disciplinaires, des combats entre détenus, des urgences médicales, des blessures auto-infligées ainsi que trois

staff with inmates, to both defuse tensions and to allow staff to gather intelligence and to prevent incidents from occurring or escalating into major events such as riots.

The plight of offenders with mental disorders in prison has become a major focus and priority of my office. This is of importance to the study of Bill C-25 because offenders with mental illness and cognitive difficulties are often held in pretrial custody. We know that the prevalence of offenders with significant mental health issues upon admission has doubled in the past five years. Federal prisons are now housing the largest psychiatric population in the country; yet, despite the need, the capacity of the federal correctional system to respond to and treat mental illness is largely reserved for the most acute or seriously chronic cases — those receiving psychiatric treatment in one of the five regional treatment centres. Most other mental health problems receive limited clinical attention, at best.

Although offenders with acute needs or those requiring specialized intervention may be sent to a regional treatment centre, they are typically returned to the referring institution after only a short period of stabilization. Overwhelmed by volume, the regional treatment centres have become revolving doors of referrals, admissions and discharges. Almost no intermediate mental health services are currently available to bridge the transition between the therapeutic and clinical interventions offered at the treatment centres and the return of those offenders to their regular institutions.

An overall lack of accessible mental health services means offenders with an identified need for these services remain in settings ill-prepared to respond to their symptoms and behaviours. In far too many cases, their mental health problems deteriorate to the point where they result in violations of institutional rules, altercations with staff and other offenders and often self-harm. In too many instances, these offenders are placed in segregation for their personal safety or transferred to higher security institutions, including the Special Handling Unit in Quebec, CSC's most secure and restrictive institution.

I will now ask Dr. Zinger to offer some comments on programs.

[Translation]

Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel, Office of the Correctional Investigator: The Correctional Service of Canada is mandated by law to provide programs and interventions that address factors related to an offender's risk of re-offending. Programs address a number of important issues that, when dealt with, can significantly reduce the risk of re-offending.

décès. Le Service correctionnel a reconnu l'importance du problème et a pris des mesures pour tenter de réduire le nombre d'incidents, par exemple en améliorant la sécurité active, ce qui favorise l'engagement des agents de correction envers les détenus afin de désamorcer les tensions et de permettre au personnel de recueillir des renseignements et d'empêcher que des incidents ne surviennent ou ne dégèrent en émeute, par exemple.

La situation difficile des délinquants souffrant de troubles de santé mentale dans les prisons est devenue une question prioritaire au bureau. Ceci est important pour l'étude sur le projet de loi C-25, car les délinquants qui souffrent de maladie mentale et de déficience sont souvent détenus durant la période de détention présentencielle. Nous savons que le nombre de détenus aux prises avec d'importants troubles de santé mentale à leur arrivée en prison a doublé au cours des cinq dernières années. Les prisons fédérales hébergent actuellement la clientèle psychiatrique la plus nombreuse du pays; pourtant, en dépit des besoins, la capacité du système correctionnel fédéral à gérer et à traiter les cas de maladie mentale est en grande partie monopolisée par les dossiers les plus lourds et les plus chroniques, c'est-à-dire les personnes qui obtiennent des soins dans l'un des cinq centres régionaux de traitement. La plupart des autres problèmes de santé mentale font l'objet d'une attention clinique limitée, dans le meilleur des cas.

Bien que certains détenus ayant des besoins criants ou nécessitant une intervention spéciale soient envoyés à un centre régional de traitement, ils sont généralement retournés à l'établissement initial après une brève période de stabilisation. Croulant sous la demande, les centres régionaux de traitement sont devenus des portes tournantes d'admission et de renvoi. Pratiquement aucun service intermédiaire en matière de santé mentale n'est offert pour assurer la transition entre les interventions thérapeutiques et cliniques des centres régionaux et le retour des détenus à leur établissement d'attache.

Le manque généralisé de services de santé mentale fait en sorte que les détenus qui ont besoin de tels services restent dans des conditions où l'on n'est pas préparé à réagir à leurs symptômes ou comportements. Trop souvent, la santé mentale de ces personnes se détériore, au point de mener au non-respect des règles de l'établissement, à des altercations avec le personnel ou des codétenus et aussi, dans bien des cas, à l'automutilation. Trop souvent, ces détenus sont isolés, pour leur sécurité personnelle, ou transférés dans des établissements à haute sécurité, y compris l'Unité spéciale de détention au Québec, c'est-à-dire l'établissement le plus sécuritaire et le plus restrictif du Service correctionnel du Canada.

Je vais maintenant demander à M. Zinger de formuler quelques observations sur les programmes.

[Français]

Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général, Bureau de l'enquêteur correctionnel : En vertu de la loi, le SCC a pour mandat de fournir aux délinquants des programmes et des interventions axés sur les facteurs liés au risque de récidive. Les programmes abordent un certain nombre de questions importantes qui, lorsqu'elles sont traitées, permettent de réduire le risque de récidive.

The Correctional Service offers numerous very good programs, including in the areas of sex offenders, anger management, family violence and substance abuse.

The current problem with programming is access. The Correctional Service allocates only two per cent, under \$41 million of a \$2.1 billion total annual budget, to offender programming.

For now, offenders have to contend with long waiting lists for programs and with cancelled programs because of insufficient funding or lack of trained facilitators.

They also have to deal with delayed conditional release because of the service's inability to provide the timely programs they require.

They must therefore serve longer time before parole consideration.

The situation is becoming critical as more and more offenders are released later in their sentences, too often having not received the necessary programs and treatment to increase their chance of success in the community.

The Correctional Service has acknowledged publicly that spending two per cent of its annual budget on programming is insufficient.

It has indicated that it hopes in the next fiscal year to reallocate a significant portion of the \$48.1 million it anticipates receiving as part of its strategic review initiative to core programming.

The Office of the Correctional Investigator also voiced its concern with the Committee on Justice and Human Rights about the differential impacts that the proposal for pre-sentence custody will have on Aboriginal people.

As data from 2001 to 2007 indicate, the number of Aboriginal adults admitted to remand custody increased by 23 per cent compared to a 14 per cent increase in the total remand admission rate over the same period. Research suggests that Aboriginal people in pre-sentence custody are more likely to be denied bail, more likely to be held in higher security conditions and to serve longer periods of time in remand custody.

Because of their disadvantaged position, the same disparities in Aboriginal pre-trial detention are patterns repeated at the federal level where Aboriginal offenders now account for 20 per cent of the inmate population.

Le Service correctionnel du Canada, offre un bon nombre de bons programmes dans divers domaines, notamment pour les délinquants sexuels, pour la maîtrise de la colère, et pour contrer la violence, soit en milieu familial ou dans la communauté ainsi que la toxicomanie.

Actuellement le principal problème concernant les programmes offerts par le Service correctionnel est l'accessibilité. Le SCC alloue seulement 2 p. 100, soit moins de 41 millions de dollars sur un budget total de 2,1 milliards de dollars au programme de traitement pour les délinquants.

Pour l'instant, les délinquants doivent composer avec de longues listes d'attente et avec l'annulation de programmes en raison du manque de financement ou de professionnels.

Ils voient également leur date de mise en liberté sous condition retarder en raison de l'incapacité du service de leur fournir en temps opportun les programmes dont ils ont besoin.

Ils doivent donc purger en conséquence leur peine durant une période plus longue avant d'être considérés pour la libération conditionnelle.

La situation devient critique puisque de plus en plus les délinquants sont mis en liberté plus tard au cours de leur peine et que, trop souvent, ces mêmes délinquants n'ont pas suivi de programmes et des traitements nécessaires pour augmenter leur chance de réussite dans la collectivité.

Le Service correctionnel a reconnu publiquement qu'une allocation de deux p. 100 de son budget annuel aux programmes est insuffisante.

Il a mentionné qu'il espère consacrer à ses principaux programmes au cours du prochain exercice, une importante part des 48,1 millions de dollars qu'il s'attend à recevoir dans le cadre de son examen stratégique.

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a aussi exprimé ses préoccupations devant le Comité de la justice et des droits de la personne quant aux différentes répercussions qu'aura la proposition relative à la période de détention pré-sentence sur les Autochtones.

Comme le révèle une comparaison des données de 2001 à 2007, le nombre d'adultes autochtones placés en détention préventive a augmenté de 23 p. 100 par rapport à une hausse de 14 p. 100 du taux de toutes les admissions en détention préventive au cours de la même période. Des recherches démontrent que les Autochtones placés en détention préventive sont plus susceptibles de se voir refuser la mise en liberté sous condition; ils sont aussi plus susceptibles d'être détenus dans des conditions de sécurité plus sévères et de purger des peines plus longues en détention préventive.

En raison de leur situation défavorable, les mêmes écarts se répètent à l'échelle fédérale et les délinquants autochtones représentent maintenant 20 p. 100 de la population carcérale fédérale.

[English]

Mr. Sapers: In conclusion, any significant influx of new admissions without additional resources for accommodation, programs, health care services, improved sanitation, hygiene and control for communicable and infectious diseases, as well as a reasonable time to put into place these initiatives, will exacerbate an already difficult situation. This bill will have a differential impact on Aboriginal people, and this impact should be examined carefully and mitigated.

Thank you again for the opportunity to share these thoughts with your committee. We look forward to your questions.

The Chair: Thank you, Mr. Sapers. We will, of course, have questions.

Senator Watt: Thank you for your presentation. It was shocking. I understand that your organization's role is to ensure that the Correctional Service of Canada carries out its statutory mandate in compliance with domestic and international policies for legal and human rights obligations.

How well are we serving our community?

I know you have indicated that very high numbers of Aboriginal people are in the penitentiary. I would also like to get some reasons why it seems to be getting higher than it was originally.

Mr. Sapers: Senator, thank you for that question. It is a broad question with very serious implications. I will try to give a concise answer. Every year we report to Parliament; our reports, year after year, often raise the same compliance issues. These are issues that have to do with compliance with the legal and policy framework in which the Correctional Service of Canada operates, or at least is supposed to operate.

I do raise those issues. Significant challenges exist in ensuring that the Correctional Service of Canada lives up to its own dual mandate of security and reintegration into the community.

One of the most vexing areas of inquiry for my office has to do with the differential outcome for Aboriginal offenders versus non-Aboriginal offenders. If we think of the individuals who are remanded in pretrial custody at the beginning of their interaction with the criminal justice system, it is often these same individuals who bring whatever disadvantage they had that resulted in them being remanded in the first place with them into the custodial setting. This has resulted in huge gaps in correctional outcomes.

These are the offenders who spend longer portions of their sentence in custody before conditional release. They spend longer time periods in higher security levels; they are the offenders who are most often segregated, held in the most severe form of incarceration. They are the offenders who, if they are conditionally released, are most often breached for technical

[Traduction]

M. Sapers : En conclusion, toute augmentation notable de nouvelles admissions sans l'ajout de ressources en matière de logement, de programmes, de services en soins de santé, d'améliorations de l'assainissement, d'hygiène et de contrôle des maladies transmissibles et infectieuses et sans ajout du temps nécessaire pour mettre en œuvre ces initiatives ne fera qu'empirer une situation déjà difficile. Ce projet de loi aura des répercussions particulières sur les Autochtones, et ces répercussions doivent être soigneusement examinées et atténuées.

Merci encore de l'occasion que vous m'avez donnée de faire part de mes réflexions au comité. Nous attendons vos questions avec intérêt.

La présidente : Merci, monsieur Sapers. Nous aurons bien sûr des questions à vous poser.

Le sénateur Watt : Merci de votre exposé. Il renfermait des révélations choquantes. Je crois comprendre que le rôle de votre organisation est de s'assurer que le Service correctionnel du Canada accomplit le mandat que lui confère la loi, conformément aux politiques canadiennes et internationales concernant les obligations en matière de droits juridiques et de droits de la personne.

À quel point rendons-nous bien service à notre collectivité?

Vous avez mentionné que de très nombreux Autochtones se trouvaient dans les pénitenciers. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi le phénomène semble s'aggraver.

M. Sapers : Je vous remercie de cette question. Elle est très vaste et elle a des ramifications très graves. Dans ma réponse, j'essaierai d'être bref. Chaque année, nous faisons rapport au Parlement; année après année, nos rapports soulèvent souvent les mêmes problèmes de conformité. Conformité avec le cadre légal et stratégique dans lequel le Service correctionnel du Canada fonctionne ou, du moins, est censé fonctionner.

Je soulève ces problèmes. Des obstacles de taille s'opposent à ce que le Service correctionnel du Canada accomplisse le double mandat qui lui a été confié et qui concerne la sécurité et la réinsertion dans la collectivité.

L'un des sujets d'enquête les plus épineux pour notre bureau concerne les résultats différents que l'on obtient avec les contrevenants autochtones par rapport aux non autochtones. Les individus qui sont mis en détention présentencielle, au début de leur contact avec le système de justice criminelle, sont souvent les mêmes qui traînent les carences, quelles qu'elles soient, qui les ont amenés en détention présentencielle, d'abord, jusqu'en détention après jugement. Cela a abouti à des écarts énormes dans les résultats correctionnels.

Ce sont des contrevenants qui purgent une plus grande partie de leur peine en détention avant d'obtenir une libération conditionnelle. Ils passent plus de temps dans un milieu de plus haute sécurité; ils sont le plus souvent placés en isolement, assujettis aux formes les plus sévères d'incarcération. S'ils sont libérés sous condition, ce sont eux qui manquent le plus souvent

violations of the conditions of their release, the ones most often returned to institutions, and ultimately the ones who are not released until either their statutory release date or the warrant expiry date, which by definition pretty much guarantees that they are the ones who have made the least progress against their correctional plan. They have received the least benefit of the programs and treatment interventions that are available.

Those are the circumstances in which we find ourselves when we look at what the potential impact may be of an increase in the number of those offenders with those disadvantages coming into the federal penitentiaries.

Senator Watt: On the program side?

Mr. Zinger: Just to complete Mr. Sapers' answer, about three years ago, we asked Statistics Canada to provide us with the incarceration rate for Aboriginal people versus non-Aboriginal people, and we reported those numbers in our annual report. Most striking is that year after year, the incarceration rate for Aboriginal people is steadily increasing. It now is nine times higher for Aboriginal people than for non-Aboriginal people. As the Canadian Human Rights Commission said many years ago, and this continues to be true, this is the number one human rights issue facing Canada.

I would say, given this reality, that any bill that is passed or presented and examined by the house or the Senate has to truly examine the potential implication on Aboriginal people. A great deal of thoughtful work needs to be done to ensure that any bill mitigates any negative impact on Aboriginal people.

With respect to programs, we see in penitentiaries that CSC does have some very good programming for Aboriginal people. Unfortunately, many of those programs are delivered at minimum security institutions, and many Aboriginal people find themselves, upon admission, to be incarcerated at maximum security institutions. In those institutions, programs are very limited, in general, and in particular for programs that are tailored to meet the needs of Aboriginal people. Those programs, by the way, are required by law. A provision within the Corrections and Conditional Release Act specifically says that the Correctional Service of Canada must have programs that are tailored to meet the needs of Aboriginal people.

Senator Watt: Madam Chair, may I have one more question?

The Chair: You may have a very brief one, Senator Watt.

Senator Watt: One thing that is quite visible in Inuit communities is repeat offenders. This is my own assessment of it from what I see in my own community. People who were taken away from the communities were incarcerated. They come back from time to time, but not for very long. They go right back out again, so there is no way of reducing the numbers.

aux conditions techniques de leur libération, qui sont le plus souvent retournés dans leur établissement et, en fin de compte, qui ne sont pas libérés avant leur date de libération d'office ou avant la date d'expiration du mandat, ce qui garantit, par définition, avec assez de certitude qu'ils ont le moins progressé par rapport à leur plan correctionnel. Ils ont profité le moins des programmes et des interventions de traitement qui leur étaient offerts.

Voilà l'effet possible d'une augmentation du nombre de détenus ainsi désavantagés, qui seraient admis dans les pénitenciers fédéraux.

Le sénateur Watt : Qu'en est-il des programmes?

M. Zinger : Simplement pour compléter la réponse de M. Sapers, il y a environ trois ans, nous avons demandé à Statistique Canada de nous dire quel était le taux d'incarcération des Autochtones par rapport aux non-Autochtones, et nous avons publié ces chiffres dans notre rapport annuel. Phénomène des plus frappants, d'une année à l'autre, le taux d'incarcération des Autochtones augmente constamment. Il est maintenant neuf fois plus élevé que chez les non-Autochtones. D'après ce que la Commission canadienne des droits de la personne a dit, il y a de nombreuses années, et cette affirmation reste vraie, c'est le problème numéro un de droits de la personne devant lequel se trouve le Canada.

Devant ces faits, je dirais donc que, dans l'étude d'un projet de loi, la Chambre ou le Sénat doivent vraiment examiner ses répercussions possibles sur les Autochtones. Ils doivent y consacrer beaucoup de travail sérieux pour s'assurer de neutraliser tous les effets négatifs pour cette population.

Pour ce qui est des programmes, nous constatons que, dans les pénitenciers, le Service correctionnel du Canada offre de très bons programmes aux Autochtones. Malheureusement, bon nombre de ces programmes sont donnés dans des établissements pénitentiaires ouverts, alors que beaucoup d'Autochtones sont plutôt admis dans des établissements à sécurité maximale où, en général, les programmes sont très limités, notamment les programmes adaptés aux besoins des Autochtones. Je signale en passant que ces programmes sont exigés par la loi. Une disposition de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition précise que le Service correctionnel du Canada doit se doter de programmes qui sont façonnés pour répondre aux besoins des Autochtones.

Le sénateur Watt : Madame la présidente, puis-je poser encore une question?

La présidente : Vous le pouvez, mais soyez très bref.

Le sénateur Watt : Un phénomène très visible dans les communautés inuites est celui des récidivistes. Je vous fais part de ma propre évaluation, fondée sur ce que j'observe chez moi. Les personnes qui ont été exclues des collectivités ont subi une sorte de mutilation. Elles reviennent chez elles de temps à autre, mais pas pour très longtemps. On les met dedans à nouveau. Il n'y a donc pas moyen de réduire leur nombre.

I can actually compare with you the fact that you said that the numbers are increasing. That is also very noticeable in our small communities because we see no improvement. Many of us ask ourselves whether it is because they are not being rehabilitated.

What is wrong with the system that we have constant repeat offenders year after year?

Mr. Sapers: Senator, I do not have a very complete or satisfactory answer for you. However, I suspect that part of the answer can be found in my earlier reference to the differential outcomes. What I mean, more precisely, is that, if you are an offender who is held in segregation in maximum security with limited movement, limited exposure to the community and limited opportunities for programs, you are less likely to have access to treatment and intervention. Therefore, even if CSC has developed a very good program to deal with your particular needs — whatever they may be — chances are you will not get access to that program.

You are held in custody until either your statutory release date or your warrant expiry date. That means you are then released into the community, not only without the benefit of correctional intervention, but also with very little or no community support and supervision.

Senator Watt: That is correct.

Mr. Sapers: The outcome is the recidivism that you are talking about.

Senator Wallace: As we have heard all the witnesses, I think for all of us on this committee it seems so difficult to balance the different concerns we hear. Concerns have been expressed for the accused or those who are charged, and that is understandable, and the need for services to rehabilitate.

On the other side of it is the need to provide our society and people with the best possible protection. I think it is fair to say that the Department of Justice Canada proponents of Bill C-25 do feel — though I suspect there is not total agreement on it — that Bill C-25 would provide further protections and securities to the public, that it would provide more transparency in sentencing, sentencing would be far more understandable, and, generally, the rule of law would be more clearly and effectively represented if Bill C-25 were implemented. I know you are not here to comment on that part of it, but there are those that believe that.

However, when I listen to your presentation, you are telling us what you see the impacts of Bill C-25 to be. It seems to come down, essentially, to an issue of resources: If there is an increased population in federal institutions, then the already strained resources you have will be even more strained, and you tell us what you anticipate to be the increased practical difficulties.

Ce constat est effectivement comparable à ce que vous affirmiez sur l'augmentation du nombre de détenus. C'est également très facile à observer dans nos petites collectivités, parce que nous ne voyons pas d'amélioration. Nous sommes nombreux à nous demander si ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas réhabilités.

Qu'est-ce qui ne va pas avec le système pour que nous nous retrouvions, année après année, avec le problème de la récidive?

M. Sapers : Je n'ai pas de réponse très complète ni très satisfaisante à vous donner. Cependant, je pense qu'une partie de la réponse peut se trouver dans les résultats différentiels auxquels j'ai fait allusion. C'est le cas, plus précisément, d'un détenu maintenu en isolement dans un établissement à sécurité maximale, dont les déplacements, l'exposition à la collectivité et les occasions de bénéficier de certains programmes sont limitées. Ce détenu est très peu susceptible d'accéder à des traitements et à une intervention. En conséquence, même si le Service correctionnel du Canada a mis sur pied un excellent programme pour répondre à ses besoins particuliers — quels qu'ils soient — ce détenu n'aura probablement pas accès à ce programme.

Sa détention dure jusqu'à la date de libération d'office ou jusqu'à la date d'expiration du mandat. Il est donc libéré dans la collectivité, non seulement sans avoir profité d'une intervention correctionnelle, mais, aussi, en n'ayant presque pas d'aide ou de surveillance communautaires.

Le sénateur Watt : C'est exact.

M. Sapers : Le résultat est la récidive dont vous parliez.

Le sénateur Wallace : Nous avons entendu tous les témoins. J'ai l'impression que, pour nous tous, il semble si difficile de trouver le juste équilibre entre les différentes opinions que nous avons entendues. Certains témoins, et c'est compréhensible, ont parlé pour les accusés. D'autres, de la nécessité de services de réhabilitation.

D'autre part, il y a le besoin d'assurer la meilleure protection possible à notre société et aux citoyens. Il serait juste de dire que les parrains du projet de loi C-25 au ministère de la Justice du Canada estiment — bien que je soupçonne qu'il n'y ait pas unanimité sur ce point — que le projet de loi protégerait davantage le public, qu'il assurerait une plus grande transparence au prononcé de la peine, que cette étape serait plus facile à comprendre et que, en général, la primauté du droit serait plus évidente et plus efficace grâce au projet de loi. Je sais que vous n'êtes pas ici pour vous prononcer sur ce point, mais il y en a qui le croient.

Dans votre exposé, vous nous avez parlé de ce que seraient, d'après vous, les répercussions du projet de loi C-25. Elles se résumeraient essentiellement à une question de ressources : si la population carcérale sous responsabilité fédérale augmente, alors les ressources, déjà mises à rude épreuve, le seront encore davantage. Vous déduisez ensuite les difficultés pratiques accrues qui en découleraient.

Does that mean, in establishing the basic rule of law — the principles of justice that apply to each and all of us and to our society — that we should deviate from those principles, that we should subvert them for monetary reasons? In other words, if the resources are not there, as a society, we should not stick to our principles. We will have to pull back from them.

I personally do not think that we should. If we concluded that Bill C-25 does enhance the rule of law and the administration of justice in the country, we should proceed with it.

How do we deal with the issues that you raise? It is pretty obvious; more funding and more resources are needed. My understanding is that the Minister of Justice did provide an additional \$14 million for the Correctional Service of Canada in the 2009 budget, and, over the next three years, that will increase to \$48 million.

I do not know if that is enough. However, it seems that the government is taking an integrated approach to that and recognizing exactly the issues to which you speak. I am sure, as time goes on, more resources will be needed.

Do you believe that we should not compromise on these principles of justice, the rule of law, simply for economic reasons?

Mr. Sapers: Thank you very much for bringing the discussion about principles to the table. First of all, I do not think this is primarily a discussion about resources. CSC is a fairly large department of the federal government with a \$2-billion-plus budget, 16,000 staff and 58 facilities across the country. That said, I believe they could use more resources.

However, this is much more about principle and about what we consider to be the purposes of a correctional system. That balance is really a matter of public policy, and that is not my purview; that is yours and the elected members.

Canada has a long history of grappling with that discussion about what the appropriate purposes of criminal law are and of what correctional practice should be. An attempt was made to codify all that in the Corrections and Conditional Release Act, and to draft that law in compliance with domestic and international human rights matters and obligations, as well as the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Any discussion about principles, typically, would be one about balancing what are often seen as the competing purposes of criminal justice.

The only authority for correctional intervention is legal authority, and any erosion in that authority — any erosion in the law — becomes erosion in that authority and, I would say, makes the correctional intervention less and less legitimate.

Est-ce que ça signifie que nous devrions nous écarter des principes de la primauté du droit — les principes de justice qui s'appliquent à tous les citoyens — et les corrompre pour des motifs pécuniaires? Autrement dit, notre société privée de ressources devrait faire fi de ces principes, les abandonner.

Personnellement, je ne suis pas de cet avis. Si nous concluons que le projet de loi C-25 affirme la primauté du droit et améliore l'administration de la justice au pays, nous devrions nous lui donner suite.

Comment résoudre les problèmes que vous soulevez? C'est assez évident : il faut plus d'argent et plus de ressources. Je crois comprendre que le ministre de la Justice a prévu une enveloppe supplémentaire de 14 millions de dollars pour le Service correctionnel du Canada dans le budget de 2009 et que, au cours des trois prochaines années, cette enveloppe passera à 48 millions.

Je ne saurais dire si c'est suffisant. Il semble toutefois que le gouvernement adopte une stratégie intégrée à cet égard et qu'il reconnaît exactement les problèmes dont vous parlez. Je suis convaincu qu'il faudra plus de ressources à mesure que le temps passera.

Croyez-vous qu'on ne devrait pas faire de compromis aux dépens de ces principes de justice ou de la primauté du droit uniquement pour des raisons économiques?

M. Sapers : Merci beaucoup d'amener la discussion sur la question des principes. D'abord, je ne crois pas que ce soit principalement une discussion sur les ressources. Le Service correctionnel du Canada est un élément assez important de l'administration fédérale. Son budget se chiffre à plus de 2 milliards de dollars et le nombre de ses employés à 16 000. Il gère 58 établissements partout au pays. Cela dit, je crois qu'il pourrait disposer de plus de ressources.

Cependant, la discussion touche davantage les principes et ce que nous considérons comme étant la raison d'être d'un système correctionnel. L'équilibre entre les deux est véritablement une question de politique publique, ce qui n'est pas mon domaine; c'est le vôtre et celui des élus.

Depuis longtemps au Canada on discute de ce que devraient être l'objet du droit criminel et les pratiques correctionnelles. On a tenté de codifier le résultat de cette réflexion dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et de rédiger cette loi en tenant compte des questions de droits de la personne au Canada et sur la scène internationale ainsi que de ses obligations à cet égard, sans oublier la Charte canadienne des droits et libertés.

Généralement, toute discussion sur les principes devrait porter sur le juste équilibre à instaurer entre les buts souvent perçus comme opposés de la justice criminelle.

La seule autorité sous laquelle se place l'intervention correctionnelle est l'autorité conférée par la loi, et toute érosion de cette autorité — toute érosion du droit — dégrade cette autorité et, j'oserais dire, rend l'intervention correctionnelle de moins en moins légitime.

Therefore, your question about Bill C-25, and whether we should abandon principle, I would say, no, of course not. However, we should get back in touch with what the touchstones of those principles of criminal law and practice are, and then see whether the aims of Bill C-25 are consistent.

Senator Wallace: Would you agree that transparency in any provision in the Criminal Code is critical and should be understandable? We have a responsibility to the general public to allow them to understand the general basis of sentencing. I would suggest to you that, currently, and in particular in relation to the two-for-one credit issue, there is anything but transparency; and it is not understandable. As I see it, it does not seem to be tied to anything specific. It has become a norm to grant two-for-one without reasons. To that extent, my personal feeling is that Bill C-25 does increase that transparency.

The Chair: Do you care to comment, Mr. Sapers?

Mr. Sapers: I care to, yes. I know my general counsel is suggesting that perhaps I should not. I will move over so that he will stop kicking me now.

Senator, sentence calculation is frustratingly complex; we have experts on sentence calculation. One can look at that complexity in two ways: One is to try to deconstruct it and make things more understandable, and the other is to recognize that it is, in fact, a complicated business and that there is no sense in using bumper stickers to explain complex issues.

In fact, it is very technical. I suspect that it probably should be because we are talking about an individual's liberty. We want it to be precise. If we start using the law to interfere with someone's liberty, then I would come down on the side of it being as complicated as it needs to be, and then the obligation falls on the system to make it as understandable as possible. However, that does not undercut the fact that, at its heart or its root, it is a complex issue.

Senator Wallace: It requires clarity and precision, and Bill C-25 should be measured against that, I would think.

The Chair: We are into overtime. These are good points, and I would like to know what Mr. Sapers has to say in response, but then we will move on.

Senator Wallace: I am done.

Senator Nolin: Was your last gesture to say yes or no to what my colleague had to say?

The Chair: He mentioned clarity and precision.

Mr. Sapers: I believe very much in clarity and precision. I will leave it at that.

Senator Nolin: I thought I saw a gesture or an affirmative sign.

Senator Joyal: I would refrain from arguing at this stage and will come back to your presentation.

Donc, pour répondre à votre question sur le projet de loi C-25 et sur un éventuel abandon de nos principes, je répondrai bien sûr par la négative. Cependant, nous devrions revoir les critères de véracité de ces principes du droit criminel et de la pratique, puis nous demander si les objectifs du projet de loi sont cohérents.

Le sénateur Wallace : Admettriez-vous que la transparence des dispositions du Code criminel est essentielle et que ces dispositions devraient être compréhensibles? Nous avons la responsabilité, à l'égard du grand public, de lui permettre de comprendre les fondements généraux de la détermination des peines. Je vous ferais remarquer que, actuellement, et notamment pour ce qui concerne la question du crédit du double au simple, on trouve de tout, sauf la transparence, et cela est incompréhensible. D'après moi, ça ne semble pas relié à quelque chose de précis. C'est devenu la norme que d'accorder, sans motif, le crédit du double au simple. Sur ce point, j'estime que le projet de loi C-25 augmente la transparence.

La présidente : Avez-vous une observation à faire à ce sujet, monsieur Sapers?

M. Sapers : J'aimerais bien, effectivement. Mon avocat général n'est peut-être pas du même avis. Je vais me déplacer pour ne plus recevoir ses appels du pied.

Sénateur, le calcul des peines est d'une complexité frustrante; pourtant, nous avons des spécialistes du domaine. On peut considérer cette complexité de deux façons : soit on essaye de démonter le processus pour en élucider les mécanismes, soit on s'incline devant sa complexité et on reconnaît qu'il ne sert à rien de tenter de l'expliquer en usant de moyens simplistes.

En fait, c'est très technique. J'imagine qu'il est préférable qu'il en soit ainsi, parce que nous parlons ici d'une liberté individuelle. Nous voulons que la loi soit précise à ce sujet. Si nous commençons à utiliser la loi pour entraver la liberté d'une personne, alors je dirais qu'il est préférable qu'elle soit aussi complexe que nécessaire, et c'est au système qu'il incombe de la rendre aussi simple à comprendre que possible. Il n'en demeure pas moins qu'au fond, il s'agit d'une question complexe.

Le sénateur Wallace : Elle nécessite clarté et précision, et le projet de loi C-25 devrait être évalué en fonction de ces critères, à mon avis.

La présidente : Votre temps est écoulé, mais ce sont des points intéressants; j'aimerais connaître l'opinion de M. Sapers à ce sujet, puis nous enchaînerons.

Le sénateur Wallace : J'ai terminé.

Le sénateur Nolin : Votre dernier geste visait-il à approuver ou non ce que mon collègue disait?

La présidente : Il a parlé de clarté et de précision.

M. Sapers : Sachez que je suis très en faveur de la clarté et de la précision. Je vais m'en tenir à cela.

Le sénateur Nolin : Je croyais avoir vu un geste ou un signe affirmatif.

Le sénateur Joyal : Je vais m'abstenir d'argumenter maintenant et je vais revenir à votre mémoire.

On page 2 of your presentation, the last sentence of the second paragraph, you say:

A significant increase in the federal inmate population will affect the safety and security of that population as well as individual inmates' ability to receive programs and services that will assist their safe and timely reintegration into the community.

Did you make an estimate, if Bill C-25 is adopted as it is, of the impact it would have on the number of inmates that will find their way into the federal correctional service?

Mr. Sapers: We reviewed some estimates that projected an increase based on various scenarios. I do not want to avoid answering you, but I think that question is best asked to the Commissioner of Corrections. It was really based on information that we received from them that we reached that conclusion.

Senator Joyal: We were told by other witnesses, by Statistics Canada and so on, about a projected increase of 10 to 12 per cent of inmate population. In your opinion, is that a significant increase?

Mr. Sapers: Yes, and particularly if you look at where that 10 to 12 per cent is likely to be distributed. Look at the bottlenecks that we have right now in the federal system. We have crowding and overcrowding conditions at medium security level, where most of the programs are available. Additionally, we see delays and postponements and waivers in growing numbers for conditional release to the extent that now most releases from penitentiaries happen as a result of statutory release instead of conditional release decision making. Because of where the bottlenecks are and where the populations are, a 10 per cent or 12 per cent increase in the population is very troubling, and we think it will only make those problem areas worse.

Senator Joyal: You describe in your presentation, as did Mr. Zinger, the impact of this bill for the inmate population, but you have not measured or evaluated the impact on those inmates who would be released after serving their full sentence because they could not benefit from reintegration programs and could not apply for parole, and so on. As you know, all of that is a chain, and every link in the chain has an impact on the end of the chain. More people will be serving longer terms in prison, and more people will not have benefited from reintegration programs and rehabilitation programs. They will have served their whole sentence. However, when they leave the prison door, they are not better citizens. They are, in fact, a worse risk.

Mr. Sapers: Yes.

Senator Joyal: In fact, if we adopt this bill as it is, without the proper resources, we are taking a risk of decreasing public safety instead of increasing it, as the minister said.

Mr. Sapers: Senator, that is at the core of our presentation to you and your colleagues on the committee this afternoon. The system is already facing significant challenges with the status quo.

À la page 2, dernière phrase du deuxième paragraphe, vous écrivez :

L'augmentation de la population carcérale fédérale aura un effet sur la sûreté et la sécurité de cette population, ainsi que sur la capacité des détenus à profiter de programmes et de services qui les aideront à retourner dans la société en temps opportun et en toute sécurité.

Avez-vous évalué l'incidence du projet de loi C-25, s'il est adopté dans sa forme actuelle, sur le nombre de détenus qui se retrouveront dans le système correctionnel fédéral?

M. Sapers : Nous avons examiné certaines estimations qui prévoyaient une augmentation en fonction de divers scénarios. Je ne veux pas éviter votre question, mais je crois que vous devriez l'adresser au commissaire du Service correctionnel. C'est en nous fondant sur l'information reçue de ce service que nous en sommes arrivés à cette conclusion.

Le sénateur Joyal : D'autres témoins, de Statistique Canada entre autres, nous ont parlé d'une augmentation prévue de la population carcérale de 10 à 12 p. 100. À votre avis, s'agit-il d'une augmentation importante?

M. Sapers : Oui, en particulier si l'on tient compte de la répartition de ces 10 à 12 p. 100 de détenus. Le système fédéral est actuellement aux prises avec des engorgements. Les établissements à sécurité moyenne, là où la plupart des programmes sont offerts, sont surpeuplés. De plus, on constate de plus en plus de délais, de remises et de renoncations en ce qui a trait à la libération conditionnelle, en ce sens que la plupart des libérations découlent d'une libération d'office plutôt que d'un processus décisionnel de mise en liberté sous condition. Compte tenu d'où se trouvent les engorgements et la population carcérale, une augmentation de 10 ou de 12 p. 100 de la population serait très préoccupante, et nous croyons qu'elle ne ferait qu'empirer les choses.

Le sénateur Joyal : Dans votre mémoire, vous décrivez, comme l'a fait M. Zinger, les répercussions de ce projet de loi sur la population carcérale, mais vous n'en avez pas évalué les répercussions sur les détenus qui seraient libérés après avoir purgé leur peine en entier, parce qu'ils ne pouvaient pas profiter des programmes de réinsertion ni demander la libération conditionnelle. Comme vous le savez, tout cela forme une chaîne, et chaque maillon a une incidence sur l'extrémité de la chaîne. Davantage de détenus vont purger des peines plus longues et n'auront pas profité de programmes de réinsertion et de réhabilitation. Ils auront purgé leur peine en entier. Toutefois, lorsqu'ils quitteront la prison, ils ne seront pas de meilleurs citoyens. En fait, ils risquent davantage de récidiver.

M. Sapers : Oui.

Le sénateur Joyal : Si nous adoptons ce projet de loi dans sa forme actuelle, sans l'assortir de ressources adéquates, la sécurité publique risque de diminuer au lieu d'augmenter, comme l'a dit le ministre.

M. Sapers : Sénateur, c'est là le cœur de l'exposé que nous vous avons présenté, à vous et à vos collègues, cet après-midi. Les problèmes sont déjà nombreux dans le système avec le statu quo.

This increase will make those challenges all the more difficult to deal with. We are concerned because we are increasingly seeing violence inside institutions and a lack of access to programs. That is a very dangerous combination.

Senator Joyal: No direct relationship exists between having people serve longer terms in prisons and safer streets, which the government would like to achieve as an objective. They want to make the streets of Canada safer. We regularly hear that as a motto. This would increase the population of inmates without giving them access to the proper rehabilitation and counselling and assistance they need so that when they leave the door, they can reintegrate into the normal life of citizens fully abiding by the law. In other words, the level of recidivism would be greater and streets less safe by increasing the population without the proper system of rehabilitation within the present system. Is that right or wrong?

Mr. Zinger: With respect to programming, the evidence is overwhelming that good programs can significantly reduce recidivism rates. We receive hundreds of complaints in our office from offenders who would like to take on some programs. However, there is a waiting list and they just cannot. They cannot, if you want, progress on what is referred to as a correctional plan so that they can, on a timelier and safer basis, reintegrate into society.

On the other comments you made with respect to serving longer sentences and whether that has an impact on public safety, I will refer you to what is called a meta-analysis, which is a study that collects sometimes dozens and sometimes hundreds of other studies and quantifies them. A very influential meta-analysis was conducted by Paul Gendreau of New Brunswick University. Based on all these studies, he determined that if we increase the punishment or the length of the sentence, we actually have an impact on recidivism that increases recidivism rates by a factor of 3 per cent.

It may be counterintuitive to many people; let us give them a slightly longer sentence and that will have a positive impact on public safety. That is not correct. The research is categorical on this one. I am more than happy to refer that citation of that very good piece of work by Paul Gendreau, who is internationally recognized for his work in corrections.

The Chair: If you could give that reference to the clerk, we would appreciate that.

Mr. Zinger: I will.

Senator Joyal: Thank you for that additional information. It seems that we need a holistic approach when we change the conditions with the objective that we will increase security and increase trust in the system. It is more or less the squirrel enclosed in a cylinder. We want to have safer streets, so we put more people in prison. We ask them to serve more time, and when they come out, they are supposed to reintegrate into everything — they have been forgiven, and they will be ready to be good and productive citizens.

Cette augmentation les rendra encore plus difficiles à résoudre. Nous sommes inquiets, car il y a de plus en plus de violence dans les institutions, et l'accès aux programmes est limité. C'est un mélange très dangereux.

Le sénateur Joyal : Il n'existe aucun lien direct entre les peines plus longues purgées par les détenus et la sécurité de nos rues, laquelle constitue l'objectif à atteindre pour le gouvernement. Il souhaite rendre les rues du Canada plus sécuritaires. C'est ce qu'il répète souvent. La population carcérale augmenterait sans que les détenus aient accès aux programmes de réhabilitation, d'orientation et d'aide qui les aideraient à reprendre une vie normale et à respecter les lois après leur libération. Autrement dit, le taux de récidive serait plus élevé et les rues moins sécuritaires si la population carcérale augmentait sans qu'on l'ait dotée d'un système adéquat de réhabilitation, n'est-ce pas?

M. Zinger : De toute évidence, les bons programmes peuvent réduire considérablement le taux de récidive. Nous recevons des centaines de plaintes à notre bureau de la part de détenus qui aimeraient suivre des programmes, mais qui ne le peuvent pas, parce qu'il y a une liste d'attente. Ils ne peuvent pas faire de progrès dans ce que l'on appelle leur plan correctionnel, qui les aide à retourner dans la société en temps opportun et en toute sécurité.

Pour ce qui est de purger des peines plus longues et de leur incidence sur la sécurité publique, je vous invite à consulter ce que l'on appelle une méta-analyse, soit une étude qui rassemble des dizaines et parfois même des centaines d'autres études et qui les quantifie. Une méta-analyse très importante a été réalisée par Paul Gendreau, de l'Université du Nouveau-Brunswick. En se fondant sur une série d'études, il a déterminé qu'augmenter la sévérité ou la durée de la peine a une incidence sur le taux de récidive, qui monte de 3 p. 100.

Cela peut sembler paradoxal pour bien des gens, qui pensent que le fait d'imposer aux délinquants des peines un peu plus longues aura une incidence positive sur la sécurité publique. C'est faux. La recherche est catégorique sur ce point. Je suis très heureux de mentionner cet excellent ouvrage de Paul Gendreau, qui est reconnu à l'échelle internationale pour son travail dans le domaine des services correctionnels.

La présidente : Nous aimerions que vous en fournissiez la référence à notre greffière, si possible.

M. Zinger : Bien sûr.

Le sénateur Joyal : Je vous remercie de cette information additionnelle. Il semble que nous allons devoir adopter une approche globale si nous voulons améliorer la sécurité et la confiance de la population dans le système. C'est en quelque sorte un cercle vicieux. Nous voulons que nos rues soient plus sécuritaires; nous mettons donc plus de gens en prison. Nous leur imposons des peines plus lourdes, et quand ils sont libérés, ils sont censés réintégrer la société sans problème — on leur a pardonné, et ils seront prêts à devenir de bons citoyens productifs.

Especially when part of this legislation will have an impact on Aboriginal people; we know that, by definition, Aboriginal people have less chance of reintegrating into a productive way of life than other Canadians. We are exacerbating a problem that is already acute, in my opinion, to a point where the objective that we have about making streets safer will be totally undermined by an approach that does not take into account the situation we are dealing with here.

As you said, it is simple to say that all the guilty will be in prisons and will be serving their time in harsh conditions, and when they come out, they know they will have to behave — that is a simplistic understanding of what human behaviour is in prisons and how people get out of prisons.

In addressing this bill, which seems to be easy to understand and sell — one-for-one and 1.5 with reasons — in fact, if you try to understand the impact of this bill on the system, listening to you, there are no guarantees it will work. On the contrary, based on what you said, it will increase insecurity in prisons for other inmates because there will be more tension in the prisons, the way you have described it. When those inmates are released, they will be a greater risk to the Canadian population.

It is difficult to change the system in a way that is satisfactory; as was said, it is balance. Each element of the equation must be properly balanced so that we do not lose sight of the impact of one change on the rest of the system. That seems to be the conundrum we are in with this bill.

Mr. Sapers: Yes. I think that is the balance that you should be seeking as you consider Bill C-25. It really is not my place to comment broadly on the public policy part of it. However, I agree substantially with your analysis of the impact, that it will have a differential impact on different populations — the mentally ill and Aboriginal peoples. It will lead to more bottlenecks in a system that is already facing too many bottlenecks.

Senator Baker: Does your jurisdiction extend to those on remand?

Mr. Sapers: No.

Senator Baker: Your jurisdiction only extends when someone is convicted of an offence and is being held in a federal institution, is that correct?

Mr. Sapers: That is correct.

Senator Baker: Do any of the matters that you deal with — any of the complaints you receive, any of the systemic problems that you alert the federal government to in the system — relate to matters concerning remand in any way?

Mr. Sapers: Not directly. We do not receive complaints from individuals remanded in pretrial custody, and we have no jurisdiction in provincial matters.

Une partie de ce projet de loi aura une incidence particulière sur les peuples autochtones; nous savons que, par définition, les Autochtones ont moins de chances de reprendre un mode de vie productif que les autres Canadiens. À mon avis, nous aggravons un problème déjà critique, au point où notre objectif de rendre les rues plus sécuritaires serait totalement compromis par une approche qui ne tiendrait pas compte de la situation actuelle.

Comme vous l'avez dit, il est facile de dire que tous les coupables seront en prison et purgeront leur peine dans des conditions difficiles, et que lorsqu'ils seront libérés, ils devront bien se comporter — c'est une façon simpliste de comprendre le comportement humain dans les prisons et le processus de libération.

Ce projet de loi semble facile à comprendre et à accepter — un crédit d'un pour un ou encore d'un et demi pour un, quand les circonstances le justifient — mais en fait, si l'on tente de comprendre les répercussions potentielles de ce projet de loi sur le système, d'après ce que vous dites, il n'y a aucune garantie que cela fonctionne. Au contraire, selon vous, il va accroître l'insécurité des autres détenus parce qu'il y aura davantage de tensions dans les prisons. Quand ces détenus seront libérés, ils représenteront un risque plus grand pour la population canadienne.

Il est difficile de changer le système de manière satisfaisante; comme on l'a dit tout à l'heure, c'est une question d'équilibre. Chaque élément de l'équation doit être bien équilibré afin que nous ne perdions pas de vue l'incidence d'un seul changement sur le reste du système. Cela semble être le problème épineux que nous pose ce projet de loi.

M. Sapers : Oui. Je crois que c'est l'équilibre qu'il faut viser dans l'examen du projet de loi C-25. Ce n'est pas à moi de me prononcer sur l'aspect de la politique publique. Toutefois, j'approuve en grande partie votre analyse des diverses répercussions potentielles que le projet de loi aura sur divers groupes — par exemple, les personnes souffrant de troubles de santé mentale et les Autochtones. Il va accroître l'engorgement dans un système où il y en a déjà trop.

Le sénateur Baker : La question des détenus en détention provisoire est-elle de votre ressort?

M. Sapers : Non.

Le sénateur Baker : Votre domaine de compétence se limite aux personnes qui sont reconnues coupables d'une infraction et détenues dans une institution fédérale, n'est-ce pas?

M. Sapers : C'est exact.

Le sénateur Baker : Parmi les questions dont vous vous occupez — les plaintes que vous recevez, les problèmes systémiques dont vous avisez le gouvernement fédéral — y en a-t-il qui, d'une façon ou d'une autre, se rapportent à la détention provisoire?

M. Sapers : Pas directement. Nous ne traitons pas les plaintes des personnes placées en détention provisoire, et les questions provinciales ne relèvent pas de notre compétence.

There are times where decisions or acts of staff of the Correctional Service of Canada result in individuals being held temporarily in provincial remand centres. We may get involved in that case, but it would be wrong to leave any impression that our mandate includes dealing with remand populations per se.

Senator Baker: The observation you brought to the committee — and I think you brought to the House of Commons — is your concern about an increase in the prison population for whom you are responsible in your position because of this bill, is that correct? Do you want me to read your words?

Mr. Sapers: No. You are right. Again, that was the focus of our previous testimony, and it has been the focus of our testimony today as well. We believe that, first, Bill C-25 will lead to an increase in federally incarcerated offenders. Second, we think that increase will be disproportionately impacting on a particular set of populations; and we think that will make some existing problems in providing safe custody and rapid reintegration even worse.

The Chair: I have a question for Mr. Zinger. I think I understand the answer, but I am not sure, so I will put the question.

You said that more and more offenders are being released later in their sentences. Why?

Mr. Zinger: A variety of factors come into play, but the availability and access to programming would be probably the number one reason.

The correctional plan, just to take you back, is a plan that is designed and established by CSC during a very elaborate intake admission process, where CSC identifies key areas that need to be worked on in order to reduce the likelihood of recidivism. If you are, for example, required to take a substance abuse program or something about anger management, and you cannot complete those programs on time for your earliest parole eligibility, then you are likely to either waive your parole hearing and try again later once you have completed the program or attend a hearing to be denied because you have not made enough progress and you could still be seen by the National Parole Board as an undue risk. The net effect of not having sufficient and timely programming is that individuals end up being released later in their sentence.

The Chair: Is that what you were referring to when you talked about longer time being served before parole consideration?

Mr. Zinger: Yes.

The Chair: It was not a separate category; it was all the same collection of issues, is that right?

Mr. Zinger: Yes.

The Chair: Thank you.

Parfois, certaines décisions ou mesures prises par le personnel du Service correctionnel du Canada conduisent à la détention temporaire de personnes dans des centres de détention provisoire provinciaux. Dans de tels cas, il se peut que nous soyons concernés, mais nous ne voulons pas vous donner l'impression que nous avons comme mandat de nous occuper des détenus en détention provisoire.

Le sénateur Baker : Vous avez dit au comité — et à la Chambre des communes, je crois —, que vous craignez que ce projet de loi se traduise par une augmentation de la population carcérale que vous devrez gérer, n'est-ce pas? Voulez-vous que je lise ce que vous avez dit?

M. Sapers : Non. C'est exact. Encore une fois, notre témoignage d'aujourd'hui, tout comme le précédent, était axé sur ce point. Nous croyons, premièrement, que le projet de loi C-25 va entraîner une augmentation de la population carcérale dans les pénitenciers fédéraux. Deuxièmement, nous pensons que cette augmentation va avoir un impact disproportionné sur certains groupes, et que les problèmes actuels liés à la détention sécuritaire et à la réinsertion rapide vont s'aggraver.

La présidente : J'aimerais vous poser une question, monsieur Zinger. Je crois connaître la réponse, mais je n'en suis pas sûre, alors je vais vous poser la question.

Vous avez dit que de plus en plus de délinquants obtiennent leur liberté plus tard au cours de leur peine. Pourquoi?

M. Zinger : Toute une série de facteurs entrent en jeu, mais l'accès aux programmes en est sans doute la principale raison.

À titre de rappel, le plan correctionnel est conçu et mis en place par le SCC au cours d'un processus d'admission très élaboré, durant lequel le SCC désigne des éléments clés qui doivent être améliorés afin de diminuer les risques de récidive. Par exemple, si l'on demande à un détenu de suivre un programme de traitement de la toxicomanie ou de gestion de la colère et qu'il ne termine pas ce programme avant sa première date d'admissibilité à la libération conditionnelle, soit il devra renoncer à son audience de libération conditionnelle et tenter sa chance une fois que le programme sera terminé, soit il assistera à l'audience sans obtenir sa libération conditionnelle parce qu'il n'a pas fait assez de progrès et que la Commission nationale des libérations conditionnelles considère qu'il représente encore un risque inacceptable pour la société. La conséquence directe de ne pas avoir accès aux programmes en temps opportun, c'est que les détenus obtiennent leur liberté plus tard au cours de la peine.

La présidente : Est-ce ce à quoi vous faisiez allusion quand vous parliez des détenus qui purgent des peines plus longues avant de pouvoir faire une demande de libération conditionnelle?

M. Zinger : Oui.

La présidente : Il ne s'agissait pas d'une catégorie distincte, mais du même type de problèmes, n'est-ce pas?

M. Zinger : Oui.

La présidente : Merci.

Senator Joyal: Can you provide us with the Gendreau study to which you referred?

Mr. Zinger: Certainly. I will have it scanned and forwarded to the clerk.

The Chair: Also, as I asked, if you could give the reference to the clerk. It is possible that, in the vast resources of Parliament, it is already available.

Mr. Zinger: I will do so first thing tomorrow morning.

The Chair: Mr. Sapers and Mr. Zinger, thank you both very much. There is food for much thought in what you have told us. We are very grateful to you.

Our next witness, who will really help us understand how the world works, is Don Head, Commissioner of the Correctional Service of Canada. We are glad to have you, Mr. Head.

Don Head, Commissioner, Correctional Service of Canada: Good evening. I am happy to appear before you to respond to any questions you may have about how the Correctional Service of Canada will respond to implementing Bill C-25.

Before we begin, I would like to tell you a bit about my background in the criminal justice system. I have been the commissioner of the Correctional Service of Canada since June 27, 2008. I actually started my career as a correctional officer in 1978. Between 2002 and 2008, I was the senior deputy commissioner within the Correctional Service of Canada.

Outside of the Correctional Service of Canada, I spent time working in the provincial and territorial correctional systems, first in the Yukon as the warden of the territorial jail and as the acting director of the Community and Correctional Services. Then, I was the assistant deputy minister responsible for probation and correctional services for the Department of Corrections and Public Safety in Saskatchewan.

I believe my experience in both the territorial, provincial and federal correctional systems has provided me with a good understanding as to what is required to respond to Bill C-25. As the current co-chair of the Federal-Provincial-Territorial Heads of Corrections, I have also participated in many meetings and conversations on the subject of the growing pressures in the remand facilities across the country.

When looking at the anticipated impact of Bill C-25, specifically on the Correctional Service of Canada, it is important to note that, while additional offenders will now receive a federal sentence to come to CSC, the majority of offenders impacted would be those who normally receive a federal sentence but would now receive a longer sentence, extending their time in the federal correction system.

Le sénateur Joyal : Pourriez-vous nous faire parvenir une copie de l'étude Gendreau dont vous nous avez parlé?

M. Zinger : Certainement. Je vais la faire numériser et l'envoyer à votre greffière.

La présidente : J'aimerais également que vous lui donniez la référence. Il est possible que nous puissions déjà avoir accès à cette étude grâce aux vastes ressources du Parlement.

M. Zinger : Je vais le faire à la première heure demain matin.

La présidente : Messieurs Sapers et Zinger, je vous remercie beaucoup. Vous nous avez fourni beaucoup de matière à réflexion. Nous vous en sommes reconnaissants.

Notre prochain témoin, qui va vraiment nous aider à comprendre comment tout cela fonctionne, est Don Head, commissaire du Service correctionnel du Canada. Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur Head.

Don Head, commissaire, Service correctionnel du Canada : Bonsoir. Je suis heureux de me présenter devant vous pour répondre à vos questions concernant la réponse du Service correctionnel du Canada au projet de loi C-25.

Avant de commencer, permettez-moi de vous parler de mon expérience au sein du système de justice pénale. J'occupe le poste de commissaire du Service correctionnel du Canada depuis le 27 juin 2008. J'ai commencé ma carrière en tant qu'agent de correction, en 1978. Entre 2002 et 2008, j'ai exercé les fonctions de sous-commissaire principal du Service correctionnel du Canada.

J'ai également travaillé au sein des services correctionnels provinciaux et territoriaux, d'abord au Yukon, à titre de directeur du pénitencier territorial et de directeur intérimaire des Services communautaires et correctionnels, puis en Saskatchewan, à titre de sous-ministre adjoint responsable des Services de probation et des Services correctionnels au ministère des Services correctionnels et de la Sécurité publique de la province.

Grâce à l'expérience que j'ai acquise dans les systèmes correctionnels fédéral, provinciaux et territoriaux, je pense bien comprendre ce dont nous avons besoin pour répondre au projet de loi C-25. À titre de coprésident actuel du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial des responsables des services correctionnels, j'ai également participé à de nombreuses réunions et discussions sur les pressions de plus en plus fortes qui existent dans les établissements de détention préventive de tout le pays.

Lorsqu'on examine les effets que pourrait avoir le projet de loi C-25 sur le Service correctionnel du Canada, il est important de noter que même si davantage de délinquants risquent d'être condamnés à une peine de ressort fédéral et d'être placés sous la responsabilité du SCC, les délinquants touchés par les nouvelles dispositions seront pour la plupart des délinquants qui auraient de toute façon été condamnés à une peine de ressort fédéral, mais qui se verront imposer une peine plus longue, prolongeant ainsi la durée de leur séjour au sein du système correctionnel fédéral.

The increase of offenders admitted to federal penitentiaries as a result of this legislative amendment will require CSC, in the short term, to implement temporary accommodation measures, such as an increase in the use of double bunking and additional temporary structures to house offenders. In the long term, CSC aims to construct more permanent accommodation, including the construction of new units or institutions to manage this anticipated population growth.

It should also be noted that CSC will need to expand its capacity to deliver education, correctional programs, interventions, employment skills, development training and community supervision in order to ensure we deliver the targeted public safety results that Canadians expect. Although this bill will introduce new challenges, CSC will continue to fulfill its mandate to manage the sentence of federal offenders and to ensure that we deliver the public safety results that Canadians expect every day.

I tried to keep my comments brief so I could give more time to answer any questions you may have.

The Chair: You certainly did. As a former editor, I admire people who can be brief. It is a skill that not everyone has. I speak for myself, among others.

Senator Baker: I suppose, Mr. Head, you are used to this because, now that you are the commissioner, do you still make the third-level grievance decisions that you used to make?

Mr. Head: I delegate that to the person who took over my responsibilities, the senior deputy commissioner. If any conflict arises between previous decisions that he had rendered and decisions he may be rendering, I personally take care of those grievances.

Senator Baker: I am wondering how many applications there will be for judicial review of those decisions in the future. You had quite a few, yourself.

Mr. Head: There were a few.

Senator Baker: Those were Federal Court decisions.

Mr. Head: Yes.

Senator Baker: Mr. Head, I have two basic questions. I do not know if you wish to comment on those questions. Will the increase in the numbers of persons occupying prisons in Canada lead to some challenges through the legal aid avenues that prisoners have open to them? You mentioned it will cause overcrowding; “double bunking,” you called it.

Mr. Head: I cannot really speculate on that. I imagine that, as with most changes to the law, challenges will occur at some point and that may have an impact on legal aid resources across the

Pour faire face à l’augmentation du nombre de délinquants qui seront admis dans les pénitenciers fédéraux à la suite de l’adoption des nouvelles dispositions législatives, le SCC devra, à court terme, adopter des mesures telles que l’augmentation du recours à la double occupation des cellules et l’aménagement de nouvelles installations temporaires pour loger les délinquants. À long terme, le SCC devra cependant se doter d’installations plus permanentes en construisant, par exemple, de nouvelles unités ou de nouveaux établissements.

Il est également important de mentionner que le SCC devra consacrer davantage de ressources aux programmes de formation, aux interventions et aux programmes correctionnels, à la formation axée sur l’acquisition de compétences liées à l’emploi et à la surveillance dans la collectivité pour atteindre les résultats escomptés par la population canadienne en matière de sécurité publique. Même si le projet de loi amène de nouveaux défis, le SCC continuera, conformément à ce que prévoit son mandat, de gérer les peines des délinquants sous responsabilité fédérale et de s’efforcer d’atteindre les résultats auxquels les Canadiens s’attendent chaque jour en matière de sécurité publique.

J’ai essayé d’être bref afin d’avoir suffisamment de temps pour répondre à vos questions.

La présidente : Merci beaucoup. En tant qu’ancienne rédactrice en chef, j’admire les gens qui font preuve de concision. C’est une qualité qui n’est pas donnée à tout le monde. Je parle autant pour moi-même que pour les autres.

Le sénateur Baker : Je suppose, monsieur Head, que vous en avez l’habitude; maintenant que vous êtes commissaire, rendez-vous encore des décisions concernant les griefs au troisième palier, comme auparavant?

M. Head : C’est la personne qui a pris en charge mes responsabilités, le sous-commissaire principal, qui s’en occupe. En cas de conflit entre ses décisions antérieures et les décisions qu’il doit rendre, j’interviens personnellement.

Le sénateur Baker : Je me demande combien de demandes de révision judiciaire concernant ces décisions seront présentées à l’avenir. Vous en avez reçu vous-même beaucoup.

M. Head : En effet.

Le sénateur Baker : Il s’agissait de décisions de la Cour fédérale.

M. Head : Oui.

Le sénateur Baker : Monsieur Head, j’ai deux questions simples. Je ne sais pas si vous souhaitez y répondre. L’augmentation du nombre de détenus dans les prisons du Canada va-t-elle inciter les prisonniers à utiliser les ressources d’aide juridique qui leur sont offertes pour contester leurs conditions? Vous avez mentionné que cela causerait un surpeuplement et vous avez parlé d’une « double occupation des cellules ».

M. Head : Je ne peux pas me prononcer là-dessus. Comme pour la plupart des modifications à la loi, j’imagine qu’il y aura des contestations à un moment donné et que cela pourrait avoir

country. I have no basis to say one way or another whether it would increase, decrease or stay at the same level.

Senator Baker: Are you speaking about legal assistance that prisoners would require?

Mr. Head: That is right.

Senator Baker: We will be hearing from witnesses who will claim that prisoners who are in remand in Canada, generally, are not today in the same position they were years ago. I do not know whether you wish to comment on that, but I appreciate if you would. They will say, in other words, that someone in remand is in practically the same position and receives the same treatment as someone in the general prison population after conviction. Do you think that is correct?

Mr. Head: Yes. I can comment on that based on my territorial and provincial experience and based on the conversations I have had at the Federal-Provincial-Territorial Heads of Corrections meeting. To just go back briefly — and Statistics Canada can give you the exact numbers — at one point in time, the numbers that we talked about in the provincial system were that about 30 per cent of the provincial population was on remand status and 70 per cent were provincially sentenced offenders. Over the last 10 years, those numbers have reversed to about 70 per cent, 60 per cent in some places and 50 per cent in others, but the numbers that are used most frequently in our discussions now are that about 70 per cent of the provincial population are remand offenders and 30 per cent are sentenced. Those who are on remand status are there for longer periods of time in the provincial system.

The challenge that the provinces and territories have had is what to do with individuals who are sitting on remand status for longer periods of time. In some jurisdictions, they have actually reached the point where they have integrated remand offenders into the sentenced population. When you look at the minimum rules for the treatment of prisoners, conditions are in there that talk about keeping remand and sentenced populations separate and apart, for obvious reasons. Jurisdictions have had to mix them solely for the purpose of using available beds and not getting into triple or quadruple bunking.

In addition, because of the length of time that some of these offenders are spending on remand status, the provinces have looked at making some forms of programs available to them. In some cases, that is education. In some cases, it is actually starting some of the programs that the provinces offer, such as substance abuse or anger management. It depends on the provinces. That is not the same across the country. Some jurisdictions still have dedicated remand units or remand facilities, and they are treated that way.

Over the last few years, some provinces and territories have undertaken construction to try to improve the conditions of the remand facilities. For the most part, remand facilities in Canada were places where people would spend no more than about seven days. They were not necessarily the most aesthetic or pleasing environments. When you have people staying on remand status

un impact sur les ressources d'aide juridique partout au pays. Rien ne me permet de déterminer si le nombre de contestations augmenterait, diminuerait ou resterait le même.

Le sénateur Baker : Parlez-vous de l'assistance juridique que les prisonniers réclameraient?

M. Head : Exactement.

Le sénateur Baker : Nous allons entendre des témoins qui vont nous dire que les prisonniers en détention provisoire au Canada ne sont pas, en général, dans la même situation qu'il y a quelques années. Je ne sais pas si vous souhaitez vous prononcer là-dessus, mais j'aimerais que vous le fassiez. Autrement dit, ces témoins vont dire qu'une personne en détention provisoire est pratiquement dans la même situation et reçoit le même traitement qu'un détenu condamné. Selon vous, est-ce exact?

M. Head : Oui. Je peux vous le dire grâce à mon expérience sur le plan territorial et provincial et aux conversations auxquelles j'ai participé lors de rencontres avec les responsables des services correctionnels fédéral, provinciaux et territoriaux. Je vais revenir en arrière un instant — Statistique Canada pourra vous donner les chiffres exacts — et vous dire qu'à un moment donné, dans le système provincial, 30 p. 100 des détenus étaient en détention provisoire et 70 p. 100 purgeaient une peine dans un établissement correctionnel provincial. Au cours des 10 dernières années, ces chiffres se sont inversés : on dit le plus souvent qu'environ 70 p. 100 de la population carcérale provinciale — mais on parle de 60 p. 100 à certains endroits et de 50 p. 100 à d'autres — est en détention provisoire et 30 p. 100 purge une peine. La durée de la détention provisoire a augmenté dans le système provincial.

Il est difficile pour les provinces et les territoires de savoir ce qu'ils doivent faire des détenus qui restent en détention provisoire durant de longues périodes. À certains endroits, on en est venu à intégrer les délinquants en détention provisoire à la population de détenus condamnés. Selon l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, on doit séparer les détenus en détention provisoire des détenus condamnés, pour des raisons évidentes. Quelques provinces et territoires ont toutefois dû les réunir, simplement dans le but d'utiliser les lits disponibles et d'éviter la triple ou la quadruple occupation des cellules.

De plus, en raison du temps que certains délinquants passent en détention provisoire, les provinces ont envisagé de leur donner accès à quelques programmes. Dans certains cas, les détenus ont accès à un programme d'apprentissage; dans d'autres, ils peuvent commencer des programmes provinciaux, notamment pour traiter leur toxicomanie ou apprendre à gérer leur colère. Cela varie selon les provinces. Ce n'est pas la même chose partout. Certaines provinces possèdent encore des unités ou des établissements spécialisés de détention provisoire, où ils sont traités comme tels.

Au cours des dernières années, quelques provinces et territoires ont entrepris des travaux de rénovations pour tenter d'améliorer les établissements de détention provisoire. Au Canada, ces établissements étaient, pour la plupart, des endroits où les détenus ne passaient pas plus de sept jours. Il ne s'agissait pas nécessairement des milieux les plus esthétiques ou agréables. Pour

for months, or in some cases, a couple of years, that environment is not conducive to respecting human rights or even trying to intervene or interact with people.

Some conditions have changed, housing in some cases, not all cases, and in some cases the issue of trying to provide some opportunities for offenders. As I say, in some jurisdictions, they have intermixed remand offenders and sentenced offenders just solely to be able to accommodate the numbers.

Senator Baker: Therefore, some improvement has taken place. However, as you point out, when you are in remand for two or three years, it certainly is a negative factor and should be compensated for in the sentencing provisions. In other words, you are saying that 70 per cent of the prisoners who are in provincial detention centres today have not been convicted yet.

Mr. Head: That is right. It could be 60 per cent, or it could be 50 per cent, but it is the majority of offenders in most of the provincial systems.

Senator Baker: To now be at 70 per cent is an incredible increase. You just said that it used to be 30 per cent, and now it has changed in a huge way. You have long experience in this area. To what do you attribute this remarkable increase? We are sitting here as legislators. We know that we are partly responsible because we have created the reverse onus. Every day, we pass bills that say that people cannot get out on bail unless they show the judge why they should. We are partly responsible, but surely we are not entirely responsible for that huge increase in the numbers.

Mr. Head: At given times, new pushes take place to tackle different crimes committed across the country, whether it is gang related or gun related. The issue of bail programs that are available in the provinces is a challenge. I cannot pinpoint one or two factors. However, a series of factors have led to this change.

You probably have talked or will talk to some judges, but when the judges assess whether to continue to keep someone on remand or not, they always weigh the issues around public safety, accommodations and those types of concerns. Therefore, many factors are at play.

Senator Baker: Mr. Head, in Canadian system, when you are up for bail, the law says that the judge shall release you unless, and then you have the three things. Now, with this bill, a fourth one will further complicate matters. Something substantial has changed. You say that it is not just because we have created a reverse onus in not allowing people out but also because of the increased number of offences that have been brought into the Criminal Code.

les gens qui restent en détention provisoire durant des mois, voire des années, ce n'est pas un environnement favorable au respect des droits de la personne ou même à l'interaction entre les personnes.

Certaines choses ont changé, notamment les conditions de logement, mais pas dans tous les cas et parfois, on tente d'offrir des ressources aux délinquants. Comme je l'ai dit, à certains endroits, on a réuni les détenus en détention provisoire et les détenus condamnés dans le seul but de faire face à l'augmentation de la population carcérale.

Le sénateur Baker : Donc, on a fait quelques améliorations. Toutefois, comme vous le soulignez, rester en détention provisoire durant deux ou trois ans est certainement un facteur négatif dont on devrait tenir compte lors de la détermination de la peine. Autrement dit, vous dites que 70 p. 100 des prisonniers des centres de détention provinciaux n'ont pas encore été condamnés.

M. Head : En effet. C'est peut-être 60 ou 50 p. 100, mais c'est la majorité des délinquants, dans la plupart des systèmes provinciaux.

Le sénateur Baker : À 70 p. 100, c'est une augmentation phénoménale. Vous venez de dire qu'auparavant, c'était 30 p. 100; c'est un changement draconien. Vous avez beaucoup d'expérience dans ce domaine. À quoi attribuez-vous cette augmentation notable? Nous sommes ici en tant que législateurs. Nous savons que nous sommes en partie responsables de la situation, parce que nous avons créé les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve. Tous les jours, nous adoptons des projets de loi qui prévoient que les gens ne peuvent pas obtenir une libération sous caution à moins de prouver au juge qu'ils devraient être libérés. Nous sommes en partie responsables, mais certainement pas entièrement responsables de cette augmentation considérable.

M. Head : On mène constamment de nouvelles offensives pour combattre les divers crimes commis au pays, comme les crimes liés aux gangs de rue ou aux armes. La question des programmes de mise en liberté sous caution offerts dans les provinces est complexe. Je ne peux pas isoler un ou deux facteurs; c'est toute une série de facteurs qui a mené à ce changement.

Vous avez probablement parlé à des juges ou vous allez le faire, mais quand les juges déterminent s'ils doivent garder une personne en détention provisoire ou non, ils tiennent toujours compte de la sécurité publique, des installations et de choses de ce genre. Par conséquent, beaucoup de facteurs interviennent.

Le sénateur Baker : Monsieur Head, dans le système canadien, quand un détenu est admissible à la libération conditionnelle, la loi prévoit que le juge doit la lui accorder sauf s'il y a présence de trois éléments. Avec ce projet de loi, un quatrième élément vient compliquer les choses. Il y a un changement majeur. Vous dites que ce n'est pas uniquement parce que nous avons créé le fardeau inversé, mais également en raison du nombre accru d'infractions qui ont été inscrites dans le Code criminel.

Mr. Head: Exactly. That is one of many factors. As I say, the switch in percentages was not overnight. It built up over the years to the point now that the provinces find themselves with the majority of their populations being on remand status.

Senator Baker: When you were in your position making decisions, third level, that is the end of the line for a prisoner. You made that final decision in your previous position. Then, of course, the Federal Court was the judicial review. When you were in that position, did you have to deal with or did you have jurisdiction over people who were on remand?

Mr. Head: No. The only time we would ever have any jurisdiction over someone in remand was a federal offender who may have picked up an additional charge and was remanded, but they were remanded right back into federal custody. The true remand offenders are the responsibility of the provinces and territories.

Senator Wallace: In your presentation, you commented on the anticipated impact of Bill C-25 and the impact it would have on CSC. You say that the majority of offenders impacted would be those that receive a federal sentence but would now receive a longer sentence extending their time in the federal correctional system. I am just wondering if that is really the case. Would they in fact receive a longer sentence, or is it simply that the time that would be credited to the time they would actually serve in relation to the sentence would be reduced? My understanding is that the impact it would have on your services is not that it would reduce the sentence that was imposed by the judge, but rather it would reduce the total time that would have to be served in relation to that sentence. Is that correct?

Mr. Head: Yes. Just to explain briefly my comments and try to make them clearer, when we were looking at the potential impact of the bill, two categories of offenders were looked at, one being those who currently receive federal sentences. We made assumptions around the fact that a significant number of them currently receive two-for-one credit in their sentences as they are currently calculated.

Over the last several years, we have seen a significant number of offenders who receive sentences of between two to three years, when previously the significant number used to be in the range of four to six years. This issue of time for credit served has built up over time, and we have seen more offenders coming in with shorter federal sentences primarily because they were sitting on remand status for a longer period of time. Our assumption behind that statement is that those individuals who are receiving those shorter sentences will actually receive longer sentences because the judges will no longer be giving a two-for-one credit for those. They will be giving one-for-one, which means less time will be deducted off the original sentence they would have given. That will be significant.

M. Head : Exactement. C'est l'un des nombreux facteurs. Comme je l'ai dit, les pourcentages n'ont pas changé du jour au lendemain. Ils ont augmenté au fil des ans et maintenant, les provinces se retrouvent avec une majorité de détenus en détention provisoire.

Le sénateur Baker : Les griefs au troisième palier sont le dernier recours d'un prisonnier. Dans vos anciennes fonctions, vous rendiez ces décisions finales. Puis, bien entendu, la Cour fédérale procédait à la révision judiciaire. Lorsque vous occupiez ce poste, la question des personnes en détention provisoire était-elle de votre ressort?

M. Head : Non. Nous nous occupons des personnes en détention provisoire uniquement dans le cas où un délinquant sous responsabilité fédérale faisait face à des accusations additionnelles et se retrouvait en détention provisoire, mais il était alors détenu dans un établissement fédéral. Les vrais délinquants en détention provisoire sont sous la responsabilité des provinces et des territoires.

Le sénateur Wallace : Dans votre exposé, vous avez parlé des répercussions prévues du projet de loi C-25 sur le SCC. Vous dites que les délinquants touchés par les nouvelles dispositions seraient pour la plupart des délinquants qui auraient de toute façon été condamnés à une peine de ressort fédéral, mais se verraient imposer une peine plus longue, prolongeant ainsi la durée de leur séjour au sein du système correctionnel fédéral. Je me demande si c'est effectivement le cas. Leur imposerait-on vraiment une peine plus longue, ou bien le crédit accordé pour le temps purgé avant le prononcé de la peine serait-il simplement réduit? Selon moi, cela aurait comme effet non pas de réduire la peine imposée par le juge, mais plutôt de réduire le temps total qui devrait être purgé en lien avec cette peine. Est-ce exact?

M. Head : Oui. Je vais vous donner une brève explication afin de rendre les choses plus claires. Quand nous avons examiné les effets potentiels du projet de loi, nous nous sommes penchés sur deux catégories de délinquants; l'une comprend ceux à qui on impose actuellement des peines fédérales. Nous avons présumé qu'un grand nombre d'entre eux reçoivent actuellement un crédit de deux pour un, compte tenu de la façon dont leur peine est calculée à l'heure actuelle.

Ces dernières années, un nombre considérable de délinquants ont été condamnés à des peines de deux à trois ans, alors qu'auparavant, ils étaient plus souvent condamnés à des peines de quatre à six ans. Le problème du crédit pour détention provisoire s'est aggravé au fil du temps, et on impose des peines inférieures à davantage de délinquants, principalement parce qu'ils ont passé plus de temps en détention provisoire. Bref, nous présumons que les juges imposeront dorénavant à ces délinquants des peines plus longues, parce qu'ils ne leur accorderont plus un crédit de deux pour un, mais d'un pour un, ce qui signifie qu'ils déduiront moins de temps de leur peine initiale. Ce sera un changement considérable.

In the other category are the offenders who currently receive a provincial sentence based on a two-for-one ratio after all the deductions. With a one-for-one ratio, they will now receive more time, but that will put them over the two-year mark and put them into federal jurisdiction.

Senator Wallace: Right. As you say, if Bill C-25 is enacted, it could be a one-for-one ratio or up to 1.5.

Mr. Head: Yes, it could be 1.5.

Senator Baker: It could be zero.

Senator Wallace: Yes, if it is a one-for-one ratio.

In your conclusion, you say that although the bill will introduce some changes and challenges for your service, you still believe that you will be able to fulfil your mandate and ensure that we deliver the public safety results that Canadians expect every day.

You have factored in what the implications of Bill C-25 could be, and you still can function effectively to provide the service that Canadians demand.

Mr. Head: Yes, senator. We believe that if we receive the funding that will be associated with that, which will include the funding to provide the programs, interventions and opportunities for offenders, we will be able to sustain the public safety results that we produce now.

Senator Wallace: Is it your understanding that additional funding will be provided?

Mr. Head: That is our understanding, yes.

Senator Wallace: Is that through the Department of Justice Canada?

Mr. Head: That is right. We go through a process to turn the assumptions into calculations.

Senator Wallace: Yes.

The Chair: I believe your minister has made some announcements. Unfortunately, despite our efforts, it has not been possible to have the minister appear before this committee. Could you give us a brief summary of whatever it is that has been announced — for the record — for budget, for new prisons and so on?

Mr. Head: All of those are going through the normal processes right now, which require approvals through cabinet and Treasury Board. At this point in time, I am not in a position to disclose the numbers. We put forward our assumptions that we have used to assess the bill. Based on those assumptions, we believe that the appropriate calculations will result in the amount of funding that we will require to address the needs of an increased population.

Senator Joyal: We had the benefit of testimony by Ms. Lynn Barr-Telford from Statistics Canada. She is the director of the Canadian Centre for Justice Statistics. In her testimony, especially on chart 16 that she handed to us, she projected an increase on

Dans l'autre catégorie, on trouve les délinquants à qui on impose actuellement une peine provinciale en fonction d'un ratio de deux pour un après toutes les déductions. Avec un ratio de crédit d'un pour un, on leur imposera maintenant une peine plus longue; elle sera supérieure à deux ans et les placera sous responsabilité fédérale.

Le sénateur Wallace : Très bien. Comme vous le dites, si le projet de loi C-25 est adopté, on pourrait accorder un crédit d'un pour un ou d'un et demi pour un.

M. Head : Oui, ce pourrait être un et demi pour un.

Le sénateur Baker : Ce pourrait être zéro.

Le sénateur Wallace : Oui, si le ratio est d'un pour un.

Dans votre conclusion, vous dites que même si le projet de loi amène des changements et de nouveaux défis pour votre service, vous croyez tout de même être en mesure de vous acquitter de votre mandat et d'atteindre les résultats auxquels les Canadiens s'attendent chaque jour en matière de sécurité publique.

Même en tenant compte des répercussions possibles du projet de loi C-25, vous pouvez fonctionner efficacement et fournir les services que les Canadiens réclament.

M. Head : Oui, sénateur. Nous croyons que si nous recevons les fonds qui y sont associés, pour offrir les programmes, les interventions et les ressources voulus aux délinquants, nous serons en mesure d'atteindre les résultats que nous obtenons actuellement en matière de sécurité publique.

Le sénateur Wallace : À votre avis, recevrez-vous un financement additionnel?

M. Head : C'est ce à quoi nous nous attendons.

Le sénateur Wallace : Par l'entremise du ministère de la Justice du Canada?

M. Head : Oui. Nous sommes en train de transformer nos hypothèses en calculs.

Le sénateur Wallace : Oui.

La présidente : Je crois que votre ministre a fait certaines annonces. Malheureusement, malgré nos efforts, nous n'avons pas réussi à le faire comparaître à ce comité. Pourriez-vous nous résumer brièvement ce qu'il a annoncé — aux fins du compte rendu — notamment en ce qui concerne le budget et les nouvelles prisons?

M. Head : Toutes ces questions suivent leur cours normal et nécessitent l'approbation du Cabinet et du Conseil du Trésor. À ce stade-ci, je ne suis pas en mesure de vous donner de chiffres. Nous avons présenté les hypothèses que nous avons utilisées pour évaluer le projet de loi. Nous croyons que les calculs appropriés nous permettront de recevoir le financement dont nous aurons besoin pour répondre aux besoins découlant de l'augmentation de la population.

Le sénateur Joyal : Nous avons entendu le témoignage de Mme Lynn Barr-Telford, de Statistique Canada. Elle est la directrice du Centre canadien de la statistique juridique. Dans son témoignage, en particulier dans le graphique 16 qu'elle nous a

average of 11 per cent of additional inmates if Bill C-25, as it is drafted now, is implemented. Does that roughly meet the calculation that you have done in that regard?

Mr. Head: I am not sure of the assumptions that Statistics Canada used in arriving at their number. We have looked at assumptions in terms of the flow through the system over the last few years; we have looked at the numbers in terms of anticipating those offenders who we believe got two-for-one sentencing. I am not sure of the basis for the assumptions that Statistics Canada used.

Senator Joyal: What are your assumptions? What is the figure you have for the increase?

Mr. Head: At this point, I cannot disclose the numbers because they are considered to be cabinet confidence. On the assumptions, we have looked at the number of offenders who were primarily serving a sentence of two to three years. We looked at the flow through over the last couple of years to get the average. We made some assumptions around the significant percentage of offenders who were receiving a two-for-one ratio. We then made some assumptions around the fact that the majority of those offenders would probably be receiving one-for-one credit for time served and arrived at some base numbers.

Senator Joyal: However, we cannot have those numbers?

Mr. Head: At this point in time, they are in the realm of cabinet confidence, and I am not able to disclose them.

Senator Joyal: I can understand your position. However, you will understand that in our position, we are asked to accept a bill whereby we must convince ourselves that the implication of the implementation of this bill will not make the system worse but will, in fact, at least make things equal to what they are now, although some of the inmates population are in a dire situation. Here, I am referring to the Aboriginal people. If I understood your background, you were in the Yukon and Saskatchewan where they have a large Aboriginal inmate population.

It is difficult for us — and, I am putting it in the most diplomatic terms — to accept your testimony that you have done the calculation, but we cannot figure out those calculations because they are cabinet documents. I think that it is part of the overall picture of our role to have a principled position and to have real figures and the real financial impact of this bill, especially if the calculations have been done. If you had told us that you had not made those calculations, then I would understand that you would do it when you were faced with the challenge. However, it is quite clear that you understand the implication of this bill.

We, as legislators, are requested to accept this bill without the proper figures and without understanding its impact. You will understand that it is difficult for us to move on with this, especially when we heard from the correctional investigator and the executive director of the Office of the Correctional Investigator who described a system that, to put it in mildly, does not function on gold — that is, on the basis of the number of

distribués, elle dit prévoir une augmentation moyenne de 11 p. 100 de la population carcérale si le projet de loi C-25 est adopté dans sa forme actuelle. Cette prévision correspond-elle à peu près aux calculs que vous avez effectués?

M. Head : Je ne sais pas quelles hypothèses Statistique Canada a utilisées pour arriver à ce chiffre. Nous avons pris les admissions dans le système au cours des dernières années; nous avons examiné le nombre de délinquants qui d'après nous, ont reçu un crédit de détention provisoire de deux pour un. Je ne sais pas sur quelles hypothèses s'est fondé Statistique Canada.

Le sénateur Joyal : Quelles sont vos hypothèses? Quelle est votre estimation de l'augmentation?

M. Head : À ce stade-ci, je ne peux pas vous dévoiler les chiffres, parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. Quant à nos hypothèses, nous avons examiné le nombre de délinquants qui purgeaient des peines de deux ou trois ans ainsi que l'admission de détenus au cours des dernières années pour calculer la moyenne. Nous avons établi des hypothèses en nous fondant sur le pourcentage important de délinquants qui recevaient un crédit de deux pour un et le fait que la majorité de ces délinquants recevraient probablement un crédit de détention provisoire d'un pour un, et nous en sommes arrivés à des chiffres de base.

Le sénateur Joyal : Cependant, nous ne pouvons pas obtenir ces chiffres?

M. Head : À l'heure actuelle, ils sont confidentiels, et je ne peux pas les divulguer.

Le sénateur Joyal : Je comprends votre position. Cependant, vous comprendrez également qu'on nous demande d'accepter un projet de loi, avec la conviction que sa mise en œuvre ne nuira pas au système, mais fera en sorte que les choses restent au moins comme elles sont actuellement, même si certains groupes de détenus se trouvent en piètre situation. Je parle ici des Autochtones. Si j'ai bien compris, vous avez travaillé pour les services correctionnels du Yukon et de la Saskatchewan, qui ont une forte population carcérale autochtone.

Il est difficile pour nous — et je le dis avec le plus de tact possible — d'accepter votre affirmation selon laquelle vous avez fait des calculs, mais que nous ne pouvons pas les consulter parce qu'il s'agit de documents confidentiels du Cabinet. Je crois que cela fait partie de notre rôle général que d'adopter une position de principe de même que de connaître les chiffres et l'impact financier réels de ce projet de loi, surtout si les calculs ont été faits. Si vous nous aviez dit que vous n'aviez pas effectué ces calculs, alors j'aurais compris que vous alliez le faire quand vous seriez confrontés au problème. Toutefois, il est assez clair que vous connaissez les répercussions potentielles de ce projet de loi.

On nous demande, en tant que législateurs, d'accepter ce projet de loi sans avoir tous les chiffres suffisants en mains et sans comprendre ses répercussions. Vous comprendrez qu'il est difficile pour nous de le faire, d'autant plus que l'enquêteur correctionnel et le directeur exécutif du Bureau de l'Enquêteur correctionnel nous ont décrit un système qui, c'est le moins qu'on puisse dire, n'est pas conçu de façon à tenir compte du nombre de détenus

inmates who can have access to the rehabilitation programs that will make them safer when they leave the Correctional Service of Canada.

We are put in a situation whereby we have a witness who tells us that without the proper money, we will create more problems. We were expecting the figures from you because we were told by the previous witness to ask Mr. Head, that you would give us the figures. I understand that you have the figures but that you are barred from giving them to us.

Mr. Head: If the numbers were in the public domain, I would gladly be able to speak to them and explain them to you. However, they are not, and I am just not in a position to disclose them. I can talk to you about how we are planning to respond to the needs of the offenders; I can talk to you about some of the gaps that the correctional investigator probably pointed out in relation to programs. However, the numbers are not in the public domain, and I am not at leisure to disclose those numbers.

The Chair: Senator Joyal, do you mind if Senator Baker has a supplementary?

Senator Joyal: No; this is on an issue that I had. I have the charts here from Ms. Barr-Telford, chart 16. We asked a question specifically on that, namely, the impact on those who are presently in the provincial penitentiary system and will be rolled over into the federal penitentiary system and those in the federal penitentiary system who will have to serve longer sentences within the federal penitentiary system. We are trying to understand the implementation of this bill, and you say to us that, yes, you have done that, that you have an understanding of the system so that you know where you can see the wave coming and how you will deal with the wave. We were told that the figure is 10 per cent to 12 per cent. Those are not my own calculations. They come from the other experts who the chair and the steering committee called upon to try to help us understand this bill.

I understand your limit to answer the question, but you must understand that we were told by other witnesses to question you. However, when you come here, we cannot get the answer that we need. We were told by the previous witnesses that the impact of this bill in the system will be tremendous because of a shortage of money in the system to provide for adequate services to maintain it in a proper balance of serving the Canadian public by releasing inmates who have a greater chance of rehabilitation once they have served their terms.

Mr. Head: Again, senator, if I was in a position to share those numbers, I would do that; there is absolutely no question about it.

In terms of the generalities of what I can talk about, there is no question that we see the increase as a significant increase for us. We see it as one that will require us to build some additional permanent accommodation, as I mentioned in my opening comments. It is also significant enough that we would require the funding to increase our capacity to deliver education programs, correctional programs, employment skills programs and our community supervision capacity, as well.

pouvant avoir accès aux programmes de réhabilitation qui les aideront à retourner dans la société en toute sécurité lorsqu'ils quitteront le Service correctionnel du Canada.

Nous avons un témoin qui affirme que si les fonds nécessaires ne sont pas investis, nous allons avoir davantage de problèmes. Nous nous attendions à ce que vous nous fournissiez des chiffres, car le témoin qui vous a précédé nous a dit que M. Head les avait. Or, vous avez les chiffres en main, mais vous ne pouvez pas les divulguer.

M. Head : Si les chiffres relevaient du domaine public, je vous en expliquerais volontiers la teneur. Toutefois, comme ils n'ont pas été rendus publics, je ne peux vous les donner. Je peux vous dire comment nous prévoyons répondre aux besoins des délinquants, ou encore vous parler des lacunes que l'enquêteur correctionnel a probablement relevées dans les programmes. Toutefois, étant donné que les chiffres ne relèvent pas du domaine public, je ne peux les dévoiler.

La présidente : Sénateur Joyal, le sénateur Baker souhaiterait poser une question supplémentaire.

Le sénateur Joyal : D'accord. Ce point me préoccupe. J'ai ici les tableaux, y compris le tableau 16, que nous a remis Mme Barr-Telford. Nous avons cherché à connaître de manière précise l'impact qu'aurait le projet de loi sur les délinquants actuellement sous responsabilité provinciale qui seront transférés dans le système carcéral fédéral, et les délinquants du ressort fédéral qui vont devoir purger des peines plus longues. Vous nous dites que vous avez étudié la question, que vous connaissez le système, que vous avez une idée des problèmes qui vont se poser et des solutions que vous allez y apporter. On nous a cité un chiffre qui se situe entre 10 et 12 p. 100. Ce n'est pas moi qui ai fait ce calcul, mais les experts auxquels le président et le comité de direction ont fait appel pour nous aider à comprendre le contenu du projet de loi.

Vous dites ne pas pouvoir répondre à la question. Je tiens à préciser que ce sont les autres témoins qui nous ont demandé de vous la poser. Or, vous vous présentez devant nous, et il nous est impossible d'obtenir une réponse. D'après les témoins que nous avons entendus, le projet de loi va avoir un impact majeur sur le système, car il n'y a pas suffisamment de fonds pour fournir des services adéquats, assurer la sécurité des Canadiens et remettre en liberté les délinquants qui ont le plus de chances de se réadapter, une fois leur peine purgée.

M. Head : Encore une fois, sénateur, si je pouvais vous fournir ces chiffres, je le ferais. C'est certain.

De manière générale, il est vrai que le nombre de délinquants va augmenter de façon notable. Nous allons devoir nous doter de nouvelles installations permanentes, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire. Nous allons également avoir besoin de fonds pour offrir davantage de programmes de formation, de programmes correctionnels, de programmes axés sur l'acquisition de compétences liées à l'emploi et aussi pour accroître la surveillance dans la collectivité.

The question that keeps getting asked is whether it is a significant increase. The answer is yes, and it is one that requires an investment both from the accommodation side and the programming side.

However, senator, if I was permitted to give you those numbers, I actually would have included them in my opening comments.

The Chair: Senator Joyal, you have sparked a long list of people who want supplementary questions.

Senator Joyal: It is part of the debate. I thought at the end of the day, we would have a greater understanding of the impacts.

The Chair: We all had hopes.

Senator Baker: While I can understand cabinet secrecy is a well-established principle for withholding certain information, I wonder if the witness could be asked, Madam Chair, first, is it not true that the Correctional Service of Canada does rely upon the expertise of Statistics Canada in the formulation of their figures; and, second, whether he would care to comment on the accuracy of the work being done by Statistics Canada, as far as their figures are concerned?

The Chair: I think you have just put that question to Mr. Head, Senator Baker.

Mr. Head, would you care to respond?

Mr. Head: As I mentioned before, the figures that we used were figures that were based on the number of offenders who have two- to three-year sentences, looking at the admission rates. Those were not figures that we derived from Statistics Canada. We have our own systems that capture that data.

Senator Baker: You give that information to Statistics Canada when they ask for it, is that correct?

Mr. Head: They have that for producing their annual reports.

Senator Baker: Yes, they do. This is what the witness told us; it is where they got the information in arriving at their figure. You would not go so far as to say that Statistics Canada's figures are not well founded, would you?

Mr. Head: Oh, no, not at all.

Senator Baker: Of course you would not. Given that they have done the same system, we can draw inferences from that. Madam Chair, I would assume that the 11 per cent would be accurate.

The Chair: I think that in fairness to Ms. Barr-Telford, she did stress that it was just a projection or an estimate. She was not the only one, incidentally, who came up with a projection of that order of magnitude. In fairness to her, I want to say that she was not making a firm forecast. She was making a projection based on what was currently available in terms of information, et cetera. Nonetheless, as I say, she is not the only one who came up with a comparable number.

La question qui revient sans cesse est la suivante : peut-on qualifier cette augmentation d'importante? La réponse est oui. Il faudra investir davantage et dans l'hébergement et dans les programmes.

Je tiens à ajouter, sénateur, que j'aurais inclus ces chiffres dans ma déclaration liminaire si j'avais pu le faire.

La présidente : Sénateur Joyal, en raison de votre intervention, il y a maintenant une longue liste de personnes qui souhaitent poser des questions supplémentaires.

Le sénateur Joyal : Cela fait partie du débat. Je pensais que nous aurions, en bout de ligne, une meilleure idée l'incidence du projet de loi.

La présidente : Nous l'espérons tous.

Le sénateur Baker : Il est vrai que le secret ministériel est un principe bien établi que l'on invoque pour éviter de divulguer certains renseignements. Or, madame la présidente, je me demande si je peux poser les questions suivantes au témoin : d'abord, n'est-il pas vrai que le Service correctionnel du Canada se fonde sur les données de Statistique Canada pour établir ses chiffres? Ensuite, à son avis, est-ce que les données de Statistique Canada sont fiables?

La présidente : Vous venez de le faire, sénateur Baker.

Monsieur Head, souhaitez-vous répondre?

M. Head : Comme je l'ai déjà mentionné, les chiffres que nous avons utilisés se fondent sur le nombre de délinquants qui, selon les taux d'admission, purgent des peines de deux à trois ans. Ces données ne proviennent pas de Statistiques Canada, mais de nos propres systèmes.

Le sénateur Baker : Et vous communiquez cette information à Statistique Canada quand il vous en fait la demande?

M. Head : Ils s'en servent pour produire leurs rapports annuels.

Le sénateur Baker : En effet. C'est ce qu'a laissé entendre le témoin. Ils se sont appuyés là-dessus pour arriver à ces chiffres. Vous n'iriez pas jusqu'à dire que les données de Statistique Canada sont peu fiables, n'est-ce pas?

M. Head : Non, absolument pas.

Le sénateur Baker : Vous ne le feriez pas, bien sûr. Comme ils ont suivi la même démarche, nous pouvons déduire, madame la présidente, que le 11 p. 100, est exact.

La présidente : Pour être juste envers Mme Barr-Telford, elle a insisté pour dire qu'il s'agissait uniquement d'une projection, d'une estimation. Elle n'est pas la seule, en passant, à avoir fourni un tel pourcentage. Il ne s'agissait pas d'un chiffre précis, mais d'une projection fondée, entre autres, sur les renseignements actuellement disponibles. Encore une fois, elle n'est pas la seule à avoir fourni un chiffre comparable.

Senator Baker: However, I would suggest that you would have to make a decision here because, as you understand by section 115 of the Criminal Code, this is a judicial proceeding in which questions must be answered and there must be a reason for not answering.

The Chair: I think that Mr. Head has given us an acceptable reason for his inability to answer a question even though he does know the answer to the question. It is extremely regrettable that the minister has not found it possible to appear before this committee.

Senator Wallace: I must say I find it somewhat disappointing that we have before us Mr. Head, who is responsible for the Correctional Service of Canada and is obviously very familiar with its operations.

I take it you have done a serious analysis of the impact of Bill C-25. It was not something taken lightly. You said to us that you believe you can meet the requirements and the demands of our country if Bill C-25 is implemented; you feel comfortable with that.

I find it disconcerting that the suggestion would be that we would disregard or discount your testimony because we do not have all of the numbers before us. I would seriously doubt anyone among us is as capable of going through and doing that financial analysis to the extent you are able to.

We have heard the demands that will be put on CSC that could result from the impact of Bill C-25. Once again, do you feel comfortable that you can provide an adequate correctional system if Bill C-25 is implemented, that you will have the resources and that you have thought this through adequately in appearing before us today and giving your evidence?

Mr. Head: Senator, to answer your question quite shortly and bluntly, yes. I believe that we have done a very thorough analysis of the impact based on a set of assumptions. To be honest, absolutely no data exists for us to go to for some of the assumptions, short of doing a file review of 50,000 offenders across the country. We have made some very significant assumptions that allow us to do the planning that we need, both from an accommodation perspective and, just as importantly, from the delivery of programs to meet the needs of the offenders.

As I pointed out, we will have challenges in the short term; we cannot build units overnight. We will have some short-term challenges but, in the long term, I strongly believe the resourcing will be there for us to meet the assumptions and will allow us, again, to produce the types of results that we are producing now.

Senator Wallace: I take it the programs you would be providing are those that would relate very much to the rehabilitation of those who are incarcerated?

Mr. Head: That is very much the case. I would like to point out, senator, that part of what we are doing within the Correctional Service of Canada now is addressing some of the issues that the correctional investigator has pointed out around the access to programs within the system. We are actually

Le sénateur Baker : Quoi qu'il en soit, il va falloir prendre une décision, car, comme le précise l'article 115 du Code criminel, il faut répondre aux questions posées dans le cadre d'une procédure judiciaire, et tout refus de le faire doit être motivé.

La présidente : Je crois que la raison donnée par M. Head est acceptable, bien qu'il connaisse la réponse à la question. Il est vraiment regrettable que le ministre n'ait pas pu comparaître devant le comité.

Le sénateur Wallace : En effet. Nous avons devant nous M. Head, qui est responsable du Service correctionnel du Canada et qui connaît manifestement bien le fonctionnement de celui-ci.

Je présume que vous avez procédé à une analyse approfondie des effets du projet de loi C-25, que vous n'avez pas pris cette tâche à la légère. Vous avez dit que vous croyez pouvoir répondre aux exigences des Canadiens si le projet de loi C-25 est adopté. Vous êtes sûr de pouvoir le faire.

Je trouve déroutant que l'on puisse laisser entendre que votre témoignage ne sera pas pris en compte parce que nous n'avons pas tous les chiffres en main. Je doute sérieusement que quelqu'un, ici, puisse effectuer une analyse financière aussi détaillée que celle que vous avez réalisée.

On nous a expliqué les répercussions que l'adoption du projet de loi C-25 pourrait avoir sur le SCC. Encore une fois, croyez-vous être en mesure de fournir des services correctionnels adéquats si le projet de loi C-25 est mis en œuvre, d'avoir accès aux ressources nécessaires pour le faire? Avez-vous bien réfléchi à tous les arguments invoqués devant nous aujourd'hui?

M. Head : Franchement, oui. Nous avons mené une étude très détaillée de l'impact du projet de loi en nous appuyant sur une série d'hypothèses. Pour être honnête avec vous, il n'existe pas de données sur lesquelles fonder certaines des hypothèses qui ont été émises. Pour y arriver, il faudrait passer en revue le dossier de 50 000 délinquants de toutes les régions du pays. Nous avons, à partir de postulats bien définis, établi des plans concernant les installations et, tout aussi important, les programmes qui seront jugés nécessaires pour répondre aux besoins des délinquants.

Comme je l'ai indiqué, nous aurons des défis à relever à court terme. Les installations ne peuvent être construites en 24 heures. Donc, nous aurons des défis à court terme, mais à long terme, je suis convaincu que nous aurons accès aux ressources nécessaires pour répondre aux besoins et, encore une fois, obtenir le genre de résultats que nous connaissons déjà.

Le sénateur Wallace : Je présume que les programmes que vous allez offrir auront pour objet de favoriser la réadaptation de ceux qui sont incarcérés?

M. Head : C'est exact. Je tiens à signaler, sénateur, que le Service correctionnel du Canada s'attarde à régler certains des problèmes relevés par l'enquêteur correctionnel touchant l'accès aux programmes au sein du système. Nous sommes en train de revoir toute notre démarche pour que les délinquants puissent

doing a major revamp of our programming model so that we can get offenders involved in programs much earlier in their sentence, for example, at the time they are actually being admitted, so that they have an opportunity to, at least, make a submission to be considered at the parole board at an earlier date than their statutory release date.

Regardless of Bill C-25, we are currently making changes within the system to make access to programs for offenders more accessible faster so that we do not have offenders going out later in their sentence. We know the sooner that we get them involved in programs and get them involved in a gradual release back to the community, the greater chance that we will produce the public safety results Canadians expect from us.

Senator Wallace: That is very encouraging to hear.

Senator Nolin: The questions put by my colleagues, Senator Baker and Senator Wallace, have provided an answer to my question. Therefore, I understand that the calculations or results that Statistics Canada provided are not that different from the ones you have, is that not correct?

Mr. Head: Again, I do not know the assumptions that Statistics Canada applied to the numbers. The numbers they had are numbers that would have come from our system and from the provincial system. I can only assume the assumptions they used to arrive at their definitive number are maybe close; however, I do not know what their assumptions were.

Senator Nolin: We have to respect cabinet confidence.

The Chair: Mr. Head has to respect that.

Senator Nolin: We have to accept his testimony on that.

Senator Joyal: I would like to translate for you, Mr. Head, what we just heard in French before you arrived to testify in this room tonight: The current problem with programming is access. CSC allocates only 2 per cent of its total annual budget to offer programming. For now, offenders have to contend with long waiting lists for programs, cancelled programs because of insufficient funding or lack of trained facilitators, delayed conditional release because of the service's inability to provide timely programs required to complete their correctional plans and longer time served before parole consideration. The situation is becoming critical as more and more offenders are released later in their sentences and, too often, having not received the necessary programs and treatment to increase their chance of success in the community.

That is from Mr. Zinger who happens to be the executive director and general counsel at the Office of the Correctional Investigator.

entamer les programmes beaucoup plus tôt, par exemple, dès qu'ils sont admis dans un établissement, et avoir l'occasion, à tout le moins, de présenter une demande à la commission des libérations conditionnelles bien avant leur date de libération d'office.

Que le projet de loi C-25 soit adopté ou non, nous sommes en train d'apporter des changements au système pour que les délinquants aient accès aux programmes plus rapidement afin d'éviter qu'ils ne soient remis en liberté plus tard au cours de leur peine. S'ils participent aux programmes plus tôt et qu'ils retrouvent graduellement leur liberté au sein de la collectivité, il sera plus facile pour nous de fournir aux Canadiens les résultats en matière de sécurité publique qu'ils attendent de nous.

Le sénateur Wallace : Je trouve vos propos fort encourageants.

Le sénateur Nolin : Les questions posées par les sénateurs Baker et Wallace m'ont permis d'obtenir la réponse que je recherchais. Ainsi, les calculs ou les chiffres fournis par Statistique Canada ne diffèrent pas tellement des vôtres?

M. Head : Encore une fois, je ne connais pas les hypothèses sur lesquelles Statistique Canada s'est fondé. Leurs chiffres correspondaient à ceux fournis par notre système et de celui de la province. Je peux simplement présumer qu'ils ont eu recours aux mêmes hypothèses que nous. Cependant, je ne connais pas la teneur de celles qu'ils ont retenues.

Le sénateur Nolin : Nous devons respecter le fait que les documents du cabinet sont confidentiels.

La présidente : M. Head est tenu de respecter cette règle.

Le sénateur Nolin : Nous devons accepter son témoignage en nous appuyant sur ce principe.

Le sénateur Joyal : J'aimerais vous expliquer, monsieur Head, ce que les témoins nous ont dit, en français, avant que vous n'arriviez ici, ce soir. Le problème actuel concernant les programmes en est un d'accès. Le SCC ne consacre que 2 p. 100 de son budget annuel aux programmes. Pour l'instant, les délinquants doivent composer avec de longues listes d'attente, l'annulation de programmes à cause d'un financement insuffisant ou de la pénurie d'intervenants qualifiés, des libérations conditionnelles reportées en raison de retards dans la prestation de programmes, ce qui signifie que les délinquants mettent plus de temps à réaliser leur plan correctionnel, et des périodes d'incarcération plus longues avant d'être considérés pour la libération conditionnelle. La situation devient critique puisque de plus en plus de délinquants sont mis en liberté plus tard au cours de la peine et, trop souvent, sans avoir suivi les programmes et les traitements nécessaires pour augmenter leurs chances de réussite dans la collectivité.

C'est ce que nous a dit M. Zinger, directeur exécutif et avocat général auprès du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

You testify after him and tell us that everything is fine, which you expect us to believe after we have heard that testimony and those of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and The John Howard Society of Canada, who happen to be in the field, if not on the floor, of the cells of the prisons of Canada.

I want to believe you. I know you are an honest gentleman and have served Canadians well in your career. However, you will understand that with that statement coming from the investigator, I entertain a small doubt about the easiness with which this bill will be implemented, considering the condition in which the Canadian prisons operate in terms of programming these days.

Mr. Head: Let me reassure you. I do not want to leave you or any of the other senators with the impression that what we are about to do will be a cakewalk. There is no question about that. We have some challenges, as I mentioned in my opening comments, that we will face with this bill. We have some current challenges that we face right now.

I do want to respond to the word “critical.” I am not sure that I would describe the state of correctional programs in our service as being in a critical condition. We have some challenges in making programs available to all offenders in a timely way. We continue to produce the public safety results that we have for the last couple of years, so we are not seeing a significant shift in that.

As I said, we are making some changes in how we deliver programs within the organization. The number of 2 per cent has been used in the past, and when you look at correctional programs by themselves, the number is around there. We spend about \$56 million on correctional intervention programs; we spend about \$20 million on education programs; and we spend about \$47 million on employment skills and employability skills. That is \$130 million that we spend on interventions for offenders on a \$2.2-billion to \$2.3-billion budget.

In addition to that, we have expenditures that are specific to mental health. We received investments over the last several years for our community mental health initiative — approximately \$29 million over five years. We received an ongoing \$16 million for mental health initiatives within the institutions.

Monies that are available to us to deliver programs have increased significantly over the last couple of years. In addition, we will be receiving, as a result of the strategic review process that we went through, an additional \$44 million. A significant portion of that will be monies for us to invest in violence prevention programs; a revised and shortened intake assessment process so that we can get offenders placed and involved in programs quicker; community maintenance programs so that we have programs that can sustain the offenders once they move to our supervision out in the community; a significant increase in the monies for Aboriginal programs; and an increase in our budget

Or, vous nous dites que tout va bien et nous sommes censés vous croire après avoir entendu son témoignage et ceux de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et de La Société John Howard du Canada, qui travaillent dans ce domaine, c'est-à-dire sur le terrain.

Je veux vous croire. Je sais que vous êtes une personne honnête, que vous vous êtes attaché à bien servir les Canadiens au cours de votre carrière. Toutefois, vous comprendrez qu'à la suite de ce que nous a dit l'enquêteur, j'éprouve quelques doutes au sujet de la mise en œuvre de ce projet de loi, vu les problèmes qui existent dans les prisons canadiennes au chapitre de la prestation des programmes.

M. Head : Permettez-moi de vous rassurer. Je ne veux vous donner, ni à vous ni aux autres sénateurs, l'impression que la tâche que nous sommes sur le point d'entreprendre est simple. Loin de là. Le projet de loi, comme je l'ai mentionné dans ma déclaration liminaire, amène des défis. Nous sommes déjà confrontés à certains d'entre eux.

Vous avez qualifié la situation de critique. Je ne crois pas que ce terme s'applique aux programmes correctionnels que nous offrons. Il est vrai que nous éprouvons quelques problèmes pour ce qui est d'offrir des programmes à tous les délinquants en temps opportun. Nous continuons d'atteindre, depuis quelques années, les résultats auxquels nous nous attendons en matière de sécurité publique, de sorte qu'il n'y a aucun changement notable de ce côté-là.

Comme je l'ai indiqué, nous comptons apporter quelques modifications à la prestation des programmes. Quelqu'un a mentionné le chiffre 2 p. 100, et c'est à peu près cela pour ce qui est des programmes correctionnels. Nous consacrons environ 56 millions de dollars aux programmes d'intervention, 20 millions de dollars aux programmes de formation, et 47 millions de dollars à la formation axée sur l'acquisition de compétences liées à l'emploi et améliorant l'employabilité. Donc, nous consacrons 130 millions de dollars aux interventions sur un budget de 2,2 à 2,3 milliards de dollars.

Nous investissons également dans la santé mentale. Nous avons reçu, au cours des dernières années, des fonds que nous avons consacrés à notre initiative sur la santé mentale — environ 29 millions de dollars sur cinq ans. Nous avons reçu un montant additionnel de 16 millions de dollars pour les initiatives sur la santé mentale mises sur pied au sein des établissements.

Les fonds consacrés à la prestation de programmes ont beaucoup augmenté au cours des dernières années. Nous allons recevoir, par suite du processus d'examen stratégique, une somme additionnelle de 44 millions de dollars, dont une bonne partie servira à mettre sur pied des programmes de prévention de la violence; à adopter des mesures visant à revoir et à raccourcir le processus d'évaluation initiale pour que les délinquants puissent entamer leurs programmes plus rapidement; à établir des programmes de suivi dans la collectivité pour les délinquants placés sous notre surveillance au sein de la collectivité et des programmes destinés aux Autochtones. Nous prévoyons par

for what we call “pathways units,” which are units specific to Aboriginal offenders who want to follow an Aboriginal, culturally sensitive healing path.

The use of the word critical is not one I would use to describe the system. Are there challenges? Absolutely. There is no question.

We know that we are not getting offenders into programs as soon as we should. We need to do that. As I pointed out to Senator Wallace earlier, we are revamping our correctional programming model to begin the delivery of programs to offenders at the intake assessment units to give them the basic primers that they would receive for the substance abuse programs, the violence prevention programs and the anger management programs so that they have already have a start on those programs. When they receive their permanent placement into a penitentiary, they will then get plugged right into the programs and not have to wait like they do right now.

There is no question that there are challenges. It is 150 days before an offender starts their first program. Is it critical? That is not the word I would use. We have significant challenges and we are working on that. We have received investments from the government to make those changes that we need to our overall programming regime.

We have also spent a great deal time in the last year looking at how we enhance the employability skills of offenders. We know that even with the work that we do to address what we call their “criminogenic needs,” those factors that led to them to come into the system — substance abuse problems, anger management problems — we have to ensure that they are going out the door with skills that will allow them to find a job so that they can stay out in the community as law-abiding citizens and earn money for themselves and their families.

We are making investments to pursue new pilot projects that will allow the offenders to take advantage of the job market opportunities that are available when they are released.

Senator Watt: We have heard a great deal about a lack of access to programs. You mentioned that some new funding is coming with Bill C-25. Will the funding provide better access to the programs for the Aboriginal people?

Mr. Head: Yes, senator. One of our priorities in the organization is to increase the opportunities that are available to First Nations, Metis and Inuit offenders. This is one group of offenders that we have probably more challenges with in getting them involved in programs.

We make two streams of opportunities available to Aboriginal offenders: those mainstream programs that non-Aboriginal offenders normally access and the spiritual, culturally sensitive programs.

ailleurs augmenter le budget consacré à ce que nous appelons les « sentiers autochtones », qui sont des environnements propres aux délinquants autochtones qui souhaitent suivre un cheminement adapté à leur culture.

Je n'utiliserais pas le mot critique pour décrire les problèmes auxquels est confronté le système. Y a-t-il des défis à relever? Oui. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Nous savons que les délinquants ne participent pas aux programmes aussi vite que nous le souhaiterions. Nous devons nous attaquer à ce problème. Comme je l'ai mentionné plus tôt au sénateur Wallace, nous sommes en train de passer en revue les programmes correctionnels dans le but de permettre aux délinquants d'avoir accès aux programmes dès leur arrivée à l'unité d'évaluation initiale. Ils pourront obtenir les renseignements dont ils ont besoin sur les programmes de traitement de la toxicomanie, les programmes de prévention de la violence et les programmes de maîtrise de la colère. Une fois qu'ils seront placés en permanence dans un établissement, ils pourront participer aux programmes sans délai, et non pas attendre comme ils le font maintenant.

Il y aura des défis à relever. Un délinquant doit attendre 150 jours avant de participer à son premier programme. Est-ce que la situation est critique? Ce n'est pas le terme que j'utiliserais. Nous avons de sérieux défis à relever et nous y travaillons. Nous avons reçu de l'argent du gouvernement pour entreprendre les changements jugés nécessaires à l'ensemble des programmes que nous offrons.

Nous avons passé beaucoup de temps, au cours de la dernière année, à trouver des moyens d'améliorer les compétences liées à l'employabilité des délinquants. En plus de nous attaquer aux facteurs « criminogènes » qui les ont menés dans le système — des problèmes de toxicomanie, de maîtrise de la colère —, nous devons nous assurer qu'ils possèdent les compétences voulues pour trouver un emploi, agir en tant que citoyen respectueux de la loi, et gagner un revenu qui leur permettra de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles.

Nous investissons pour favoriser la mise en œuvre de nouveaux projets pilotes qui permettront aux contrevenants de tirer profit des emplois disponibles à leur libération.

Le sénateur Watt : On nous a abondamment signalé que l'accès aux programmes était lacunaire. Vous avez évoqué que de nouveaux crédits seraient accordés dans le cadre du projet de loi C-25. Ces crédits donneront-ils aux Autochtones un meilleur accès aux programmes?

M. Head : Tout à fait, sénateur. Nous voulons notamment que de meilleurs débouchés soient offerts aux contrevenants issus des Premières nations et des collectivités métisses et inuites. C'est ce groupe de délinquants que nous avons probablement le plus de difficultés à intégrer aux programmes.

Nous offrons deux genres de programmes aux contrevenants autochtones : les programmes offerts habituellement aux contrevenants non autochtones et ceux adaptés aux différences culturelles des Autochtones.

In the last couple of years, we have started to expand those programs. We will receive some investments starting this year and building up over the next couple of years that will allow us to increase the number of Aboriginal-specific programs. We will have, for example, Aboriginal substance abuse programs and Aboriginal violence prevention programs that involve elders and cultural teachings as part of the program delivery.

As I mentioned earlier, we are also receiving funding to expand our pathways units — units within our penitentiaries where Aboriginal offenders choose to follow a more traditional or cultural healing path — making more units available for Aboriginal offenders to follow that route.

We have more work to do with the Aboriginal offenders than we do with the non-Aboriginal offenders. However, as I said, we have received investments over the last couple of years and will receive additional investments in the coming years.

Senator Watt: I would imagine the investment is coming from the Indian and Northern Affairs Canada?

Mr. Head: No, it is coming straight from the budget to the Correctional Service of Canada as a result of Budget 2008, Budget 2009 and the strategic reinvestment funds.

Senator Watt: Could you give me an idea of the amount of dollars we are talking about here?

Mr. Head: I can get that for you. I do not have those numbers off the top of my head. I can supply the dollar figures through the clerk.

Senator Watt: You have information that can be made available, is that correct?

Mr. Head: That is right, yes.

Senator Watt: How many Aboriginal offenders benefit from the programs before they are released?

Mr. Head: The exact number is not as high as we want. I do not have the exact participation rates.

Senator Watt: The record is kept, though.

Mr. Head: Yes, it is. I can provide, through the clerk, the participation rates for both non-Aboriginal and Aboriginal offenders in programs.

The Chair: First, am I to understand that it is basically the policy of CSC that inmates of federal institutions should have single occupancy of cells — one cell, one inmate?

Mr. Head: That is our desired approach, yes.

The Chair: What proportion of inmates are now double-bunked or more?

Mr. Head: Right now, it is about 9.7 per cent, so just about 10 per cent of the population.

The Chair: You would expect that to increase, from your testimony.

Mr. Head: In the short term, with Bill C-25 being enacted, yes.

Nous avons commencé à étendre la portée de ces programmes au cours des dernières années. À compter de cette année, nous recevrons de nouveaux crédits qui seront augmentés au cours des prochaines années, pour que nous puissions accroître le nombre de programmes destinés aux Autochtones, qui auront notamment accès au Programme de prévention de la toxicomanie et au Programme de prévention de la violence pour lesquels nous aurons recours aux aînés et à l'enseignement adapté aux différences culturelles.

Nous recevons, je le répète, des crédits pour améliorer les sentiers autochtones et en augmenter le nombre. Ces sentiers permettent aux Autochtones incarcérés dans nos établissements de choisir un programme de réadaptation davantage axé sur leurs valeurs traditionnelles ou culturelles.

Les contrevenants autochtones nécessitent davantage de notre part que les délinquants non autochtones. Cependant, je le répète, nous avons reçu à cette fin des crédits au cours des dernières années et nous en obtiendrons davantage au cours des prochaines années.

Le sénateur Watt : J'imagine que ces crédits proviendront du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?

M. Head : Non, ces montants ont été affectés à Service correctionnel Canada dans le cadre du Budget 2008, du Budget 2009 et des fonds de réinvestissement stratégique.

Le sénateur Watt : Pouvez-vous me dire le montant approximatif dont il s'agit?

M. Head : Je pourrai vous donner ce renseignement, mais comme je ne le sais pas par cœur, je le transmettrai à la greffière.

Le sénateur Watt : Vous pourrez nous fournir ce renseignement, n'est-ce pas?

M. Head : Tout à fait.

Le sénateur Watt : Combien de contrevenants autochtones ont-ils accès aux programmes avant leur libération?

M. Head : Le montant exact n'est pas aussi élevé que nous le souhaitons. J'ignore quel est le taux de participation.

Le sénateur Watt : On tient cependant des statistiques à cet égard.

M. Head : Effectivement. Je pourrai transmettre à la greffière les taux de participation des contrevenants autochtones et des contrevenants non autochtones.

Le président : Voici la première question que je me pose : Service correctionnel Canada a-t-il pour politique d'avoir un seul détenu par cellule dans ses établissements?

M. Head : C'est ce que nous souhaitons effectivement.

Le président : Quelle est la proportion de détenus qui ne sont pas seuls dans leur cellule?

M. Head : À l'heure actuelle, il s'établit à 9,7 p. 100, soit environ 10 p. 100 si nous arrondissons.

Le président : D'après votre témoignage, ce taux serait susceptible d'augmenter.

M. Head : Il devrait effectivement augmenter à la suite de l'adoption du projet de loi C-25.

The Chair: In your testimony, you say that, in the short term, you will also require additional temporary structures to house offenders. What are temporary structures? Are you referring to trailers?

Mr. Head: In some cases, they may be trailers in our minimum security facilities. In our minimum security facilities, we have the ability to construct wood-style buildings much quicker than the traditional concrete and bars. We are able to do that in an accelerated fashion.

The Chair: You cannot give us any estimates of how much more double-bunking and additional temporary structures you expect. Can you tell us what you define as the short term?

Mr. Head: Short term is two to three years.

The Chair: You went on to say that, in the long term, you aim to construct more permanent accommodation. When would the long term begin?

Senator Joyal: When the short term ends.

The Chair: No, there is medium term as well.

Mr. Head: Everything being equal and the bill being passed, we would be starting the process for the long term shortly after the bill has been passed because then we have to construct. Construction would take two to three years. We would see taking occupancy of the longer-term solution around year three.

The Chair: On the matter of budgets, let us assume for the sake of argument, a 10 per cent increase in population. To maintain the present level of services and accommodation, does that require a 10 per cent budget increase, or are there some economies of scale, for example, just getting more use out of computer programs? Can you give us any guidance?

Mr. Head: It does not matter whether it is 10 per cent or any number; we would be looking at whether there were possibilities for economies of scale. The economies of scale would usually come through any design changes that we can make in the facilities. If we were just to say that we would multiply our existing structures, we could not achieve much in efficiencies. However, as we go forward with long-term solutions, i.e. accommodations, we would look at economies of scale through what design could allow us to do. That would be in terms of deployment of staff in a different way based on a different structure.

The Chair: How much does a new prison cost?

Mr. Head: I would have to get back to you with a number. For example, building a medium-security unit costs us about \$20 million; that is a unit of about 100 people. A

Le président : Dans votre témoignage, vous avez également indiqué que, à court terme, vous aurez besoin d'installations supplémentaires temporaires pour accueillir de nouveaux détenus. Qu'entendez-vous par installations temporaires? S'agit-il de roulottes?

M. Head : Il pourrait s'agir parfois de roulottes pour nos établissements de sécurité minimale. À nos établissements de sécurité même minimale, nous pouvons construire les installations en bois beaucoup plus rapidement que les bâtiments en béton avec des barreaux. Nous pouvons le faire d'une façon accélérée.

Le président : Vous ne pouvez pas nous donner le nombre supplémentaire de cellules se prêtant à la double occupation et d'installations temporaires dont vous auriez besoin à court terme?

M. Head : Lorsque nous parlons du court terme, il s'agit de deux à trois ans.

Le président : Vous avez ajouté que, à long terme, vous vouliez construire plus d'installations permanentes. Qu'entendez-vous par le long terme?

Le sénateur Joyal : Ce qui vient après le court terme.

Le président : Non, c'est le moyen terme.

M. Head : Toutes choses étant égales et une fois le projet de loi adopté, nous envisagerions la solution à long terme peu de temps après cette adoption, car il faudrait construire des installations, ce qui nécessiterait de deux à trois ans. D'après nous, la solution à long terme pourrait être mise en œuvre dans un délai d'à peu près trois ans.

Le président : En ce qui concerne le budget, présumons, pour les besoins de la discussion, que la population carcérale augmentera de 10 p. 100. Pour offrir le même niveau de services, faudrait-il une augmentation correspondante de 10 p. 100 du budget, ou des économies d'échelle seraient-elles possibles, notamment grâce au recours accru aux programmes informatiques. Pouvez-vous nous donner des précisions à cet égard?

M. Head : Que ce soit 10 p. 100 ou un autre pourcentage, nous envisagerions la possibilité de réaliser des économies d'échelle, ce qui se produit habituellement lorsque nous modifions l'aménagement des établissements. Nous ne pourrions guère y parvenir en multipliant simplement le nombre de nos établissements. Cependant, au fur et à mesure que nous mettrions en œuvre les solutions à long terme sur le plan notamment des installations, nous pourrions réaliser des économies d'échelle en fonction de ce que nous permettrait l'aménagement de nos établissements. Nous pourrions en l'occurrence affecter différemment notre personnel.

Le président : À combien se chiffre la construction d'un nouvel établissement?

M. Head : Je pourrais vous donner ce renseignement précis ultérieurement. À titre d'exemple, la construction d'un établissement à sécurité moyenne pouvant accueillir environ

minimum-security unit costs about \$10 million, and I think an institution costs around \$70 million or \$80 million, but I would have to get back to you.

The Chair: Those are orders of magnitude that we can keep in our minds.

Mr. Head: Exactly.

Senator Wallace: Mr. Head, I have some information here, and I just want to get it on the record and confirm that it is correct. The 2009 budget for Correctional Service of Canada was increased by \$14 million over the previous year, and it would increase over the next three years by another \$48 million.

Mr. Head: Yes, by year four in terms of the strategic reinvestment money I was talking about. This year, we got an additional \$14 million, and that ramps up to a permanent increase of \$44 million ongoing each year.

Senator Wallace: The funds, which you are not able to provide for reasons of cabinet confidentiality, but the additional funds required to respond to Bill C-25, would be in addition to those monies?

Mr. Head: Yes.

Senator Wallace: No portion of that would be included within the numbers that you have.

Mr. Head: No. Those numbers will carry on based on the current population and activities that we have underway. Anything as a result of Bill C-25 would be on top of all of that.

Senator Wallace: It would seem your services are doing well in being funded. That seems to be a significant increase when all is said and done.

Mr. Head: For a correctional jurisdiction, it is unheard of to see that type of increase, yes.

Senator Wallace: It is unheard of?

Mr. Head: Yes.

The Chair: What is your basic budget?

Mr. Head: It is \$2.3 billion.

The Chair: Therefore, \$40 million on \$2.3 billion would be a 2 per cent increase, is that correct?

Mr. Head: It would be about 2 per cent, yes.

Senator Joyal: You have indirectly raised the context of my last question, which deals with prison crowding. The previous witness, Mr. Sapers, from the Office of the Correctional Investigator, gave

100 détenus nous coûte environ 20 millions de dollars. Dans le cas d'un établissement à sécurité minimale, le coût est d'environ 10 millions de dollars, et j'imagine qu'il passerait à 70 à 80 millions de dollars s'il s'agissait d'un établissement à sécurité maximale. Je vous donnerai ce renseignement ultérieurement.

Le président : Ce sont là les ordres de grandeur dont nous pouvons tenir compte.

M. Head : Tout à fait.

Le sénateur Wallace : Monsieur Head, je possède certaines données dont je voudrais vous faire part pour que vous puissiez me confirmer si elles sont exactes. Le budget de Service correctionnel Canada a été augmenté de 14 millions de dollars en 2009 par rapport à celui de l'exercice précédent, et son budget serait accru d'un montant supplémentaire de 48 millions de dollars au cours des trois prochaines années.

M. Head : En ce qui concerne ne le fonds de réinvestissement stratégique dont j'ai parlé, il s'agirait effectivement d'un délai de quatre ans. Pour l'exercice en cours, nous avons obtenu un montant supplémentaire de 14 millions de dollars, ce qui donne une augmentation permanente de 44 millions de dollars.

Le sénateur Wallace : Les montants supplémentaires que vous ne pouvez pas dévoiler parce qu'il s'agit d'un secret du Cabinet et dont vous auriez besoin dans la foulée du projet de loi C-25 ne feraient pas partie des chiffres que nous venons d'évoquer, n'est-ce pas?

M. Head : Effectivement.

Le sénateur Wallace : Ils ne feraient pas partie des chiffres que vous venez de donner.

M. Head : Non. Ces montants seront reportés en fonction de la population carcérale et des activités que nous aurons entreprises. Toute somme supplémentaire découlant du projet de loi C-25 viendrait s'y ajouter.

Le sénateur Wallace : Il semblerait que votre service correctionnel soit bien financé. En fin de compte, il s'agirait apparemment d'une augmentation importante.

M. Head : Il s'agit effectivement d'une augmentation sans précédent, dans le domaine correctionnel.

Le sénateur Wallace : Sans précédent?

M. Head : Effectivement.

Le président : À combien se chiffre votre budget de base?

M. Head : À 2,3 milliards.

Le président : Par conséquent, 40 millions de dollars sur 2,3 milliards, cela équivaldrait à une hausse de 2 p. 100, n'est-ce pas?

M. Head : Environ 2 p. 100, effectivement.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma dernière question sur la surpopulation carcérale. Le témoin précédent, M. Sapers, du Bureau de l'Enquêteur correctionnel,

us disturbing testimony in relation to prison crowding. I want to quote the statistics because he had them:

. . . prison crowding can lead to increased levels of tension and violence, and can jeopardize the safety of staff, inmates and visitors. As I indicated in my last annual report, the current level of tension and violence within Canada's penitentiaries is already excessive. For example, for the first quarter of this fiscal year —

The first quarter is three months.

— the most recent data available, CSC reported a staggering total of 2,231 security incidents and 577 reported physical injuries to inmates. During this three-month period, the security incidents included assaults on inmates, disciplinary issues, inmate fights, medical emergencies, self-inflicted injuries and three deaths.

That is in three months. Multiply that by four and you have the figures for the year. You will understand that prison crowding seems to be having serious consequences on the lives of inmates and visitors and on the type of prisoners that are released onto the streets once they have served a longer sentence.

I would like to understand what you are telling us. You say that the temporary period would be two to three years. In fact, those figures will be reported for another two to three years, with the pressure of additional inmates on those that are already there.

In other words, the prison crowding as it is now will be exacerbated within the next two to three years, according to what you tell us, in the short term absorbing those new prisoners. You will understand that it is important for us to take that into consideration when we are requested to enact Bill C-25 as it stands now.

Mr. Head: I think you can appreciate that those are the issues that worry me on a day-to-day basis. My staff are on the front line dealing with those individuals and have to intervene and try to prevent it. We are not expecting to just sit back and accept those numbers the way they are. We are making efforts to try to deal with the factors that lead to those numbers.

For example, one thing that causes issues around violence in the institutions is the introduction of drugs and the drug trade in the institution. We received a significant investment over the last couple of years to tackle the issue of illicit drugs being introduced into the institution, including monies for increasing the number of drug detector dog teams, technology and staff on the perimeters to prevent what is known as “throw-overs” — people from the outside sneaking up on our perimeters and launching drugs into the yards for prisoners to secure. Drugs lead to problems, and we are tackling the issue of violence.

nous a livré un témoignage inquiétant à propos de la surpopulation carcérale. Je veux vous citer les statistiques dont il nous a fait part et qu'il avait en mains :

[...] la surpopulation pénitentiaire peut faire croître les tensions et la violence, et mettre en danger la sécurité du personnel, des détenus et des visiteurs. Comme je l'ai mentionné dans mon dernier rapport annuel 2008-2009, le degré actuel de tension et de violence dans les pénitenciers canadiens est déjà considérablement élevé. Par exemple, dans le premier trimestre de l'exercice 2009-2010 —

Le premier trimestre, c'est trois mois.

— données les plus récentes —, le Service correctionnel a recensé un nombre impressionnant de 2 231 incidents de sécurité ainsi que 577 blessures physiques déclarées chez les détenus. Au cours de cette période de trois mois, les incidents de sécurité incluaient des agressions contre des détenus, des problèmes disciplinaires, des combats entre détenus, des urgences médicales, des blessures auto-infligées ainsi que trois décès.

Cela est survenu en trois mois. Si vous multipliez ces chiffres par quatre, vous obtenez le résultat pour une année. Vous comprendrez que la surpopulation carcérale semble entraîner de graves conséquences sur la vie des détenus et des visiteurs ainsi que sur le genre de personnes qui sont libérées une qu'elles ont purgé une très longue peine.

J'aimerais comprendre ce que vous nous dites. Selon vous, la période temporaire serait de deux à trois ans. En fait, ces statistiques vaudraient encore pour une période supplémentaire de deux à trois ans, étant donné les effets qu'entraînerait l'augmentation du nombre de nouveaux détenus sur les personnes déjà incarcérées.

Autrement dit, la surpopulation carcérale, selon vous, s'exacerbera au cours des deux à trois prochaines années à mesure que le nombre de détenus augmentera. Vous comprendrez alors que nous devons absolument en tenir compte au moment où l'on nous demande d'adopter le projet de loi C-25 dans sa version actuelle.

M. Head : Vous pouvez comprendre, je pense, que ce sont là les problèmes qui me préoccupent quotidiennement. C'est mon personnel qui doit intervenir auprès de ces détenus pour essayer de prévenir de telles situations. Nous ne restons pas là à nous croiser les bras et à accepter de telles statistiques. Nous déployons des efforts pour nous attaquer aux causes de ces situations.

Ce qui cause notamment cette violence, ce sont la consommation et le commerce de la drogue dans nos établissements. Nous avons reçu beaucoup de fonds pour nous attaquer à ce problème, ce qui nous a permis notamment d'augmenter le nombre d'équipes de maîtres-chiens ainsi que d'acquérir la technologie et d'embaucher le personnel de surveillance du périmètre pour prévenir le problème des « colis volants », ces colis de drogue projetés par-dessus les murs et les clôtures des cours des établissements à l'intention des détenus. La drogue est à l'origine de ces problèmes de violence, auxquels nous nous attaquons.

The issue of gangs in our institutions is a concern. With more efforts to tackle the gang problems out on the street, they end up in the criminal justice system; they come into the provincial systems; they come into the federal penitentiaries. We are making efforts to address the issue of gangs. For example, we are trying to address the growing number of problems that are associated with Aboriginal gangs in the Prairie provinces. It is a significant problem in the communities. It is a significant problem in our penitentiaries in the West.

We will not just accept these numbers in the next three years; we are making efforts to combat the factors that lead to the issue of security incidents and, more specifically, the issues of violence or assaults against inmates.

Senator Joyal: How much does it cost per diem for a federal prisoner?

Mr. Head: The average annual cost overall is about \$84,000 per year. That is the combined cost of institutions and community supervision. The average cost, if I recall correctly, for the institution is around \$101,000 and community supervision is around \$23,000 or \$24,000 per year.

Senator Joyal: How many federal prisoners do you currently house?

Mr. Head: Currently, we have just over 13,000 offenders incarcerated and about 8,800 under community supervision.

Senator Joyal: If we make a calculation, without committing you to saying yes or no, with those figures and the per diem, the annual cost of the prisoners, with an average of a 10-per-cent or 12-per-cent increase, we could get the figures of what this bill would cost according to the context in which it is proposed to us?

Mr. Head: Nothing is wrong with the logic of your math, senator, but I am not sure what number would result.

The Chair: Our very last question will come from Senator Watt. Just before I give you the floor, Senator Watt, I will tell colleagues, and indeed everyone else in this room, that when the public portion of this meeting ends, I will ask for an in camera, two-minute meeting, not more. It will be relatively important for us to do that.

Senator Watt: Thank you. Just one more question to get some clarification here.

I understand that a great number of Aboriginal people end up in maximum security penitentiaries.

Mr. Head: On average, yes. If we put aside the maximum security, on average, Aboriginal offenders are classified higher than non-Aboriginal offenders, yes.

Senator Watt: Is there funding that will make programs accessible for those people to enter into, as you mentioned earlier?

Le problème des gangs dans nos établissements est également préoccupant. La lutte fructueuse contre les gangs de rue a fait augmenter la population carcérale des établissements provinciaux et fédéraux. Nous déployons les efforts nécessaires à cet égard. Nous nous penchons notamment sur la multiplication des problèmes liés aux gangs autochtones dans les Prairies. C'est un problème important dans les collectivités et pénitenciers de l'Ouest.

Au cours des trois prochaines années, nous ne resterons pas les bras croisés devant cet état de fait. Nous déployons les efforts nécessaires pour nous attaquer aux causes de ces incidents de sécurité et, plus précisément, de la violence à l'encontre des détenus.

Le sénateur Joyal : Quel est le coût quotidien d'un prisonnier fédéral?

M. Head : Un détenu coûte environ 84 000 \$ par année, ce qui comprend la surveillance à la fois dans les établissements et dans la collectivité. Si je me souviens bien, le coût moyen de la surveillance dans l'établissement s'établit à 101 000 \$ et celui de la surveillance dans la collectivité atteint 23 000 ou 24 000 \$.

Le sénateur Joyal : Combien y a-t-il de détenus dans les établissements fédéraux à l'heure actuelle?

M. Head : Un peu plus de 13 000 détenus sont incarcérés et environ 8 800 sont assujettis à un programme de surveillance dans la collectivité.

Le sénateur Joyal : Si nous effectuons le calcul en nous fondant sur ce nombre de détenus, sur les coûts quotidien et annuel d'un prisonnier ainsi que sur l'augmentation moyenne de 10 ou 12 p. 100, nous pourrions déterminer quel serait le coût du projet de loi dans un tel contexte, n'est-ce pas?

M. Head : Rien ne cloche dans votre logique mathématique, sénateur. J'ignore cependant quel serait le coût du projet de loi.

Le président : La dernière question sera posée par le sénateur Watt. Mais auparavant, je voudrais signaler à mes collègues et, en fait, à toutes les personnes présentes que je convoquerai une séance à huis clos d'au plus deux minutes, à la fin de la présente séance publique. Cette séance est relativement importante pour nous.

Le sénateur Watt : Merci. Je voudrais poser une dernière question pour obtenir une précision.

Il semble qu'un grand nombre d'autochtones se retrouvent dans les établissements à sécurité maximale.

M. Head : Grosso modo, c'est effectivement le cas. En moyenne, il y a davantage de détenus autochtones que de détenus non autochtones dans les pénitenciers, à l'exception des établissements à sécurité maximale.

Le sénateur Watt : Des crédits ont-ils été affectés pour faciliter l'accès des détenus autochtones aux programmes que vous avez évoqués?

Mr. Head: Yes. We are looking at the Aboriginal programs also being available in the maximum security institutions. For example, at the Kent Institution in Agassiz, British Columbia, we have a pathways-type unit that is being put in place to address the needs of the maximum security Aboriginal offenders. We are making investments at the maximum security level as well.

Senator Watt: That is interesting.

The Chair: Thank you very much, Mr. Head. It has been slightly frustrating circumstances for you and for us, but you have nonetheless given us quite a large amount of information. We are grateful to you for that and for being here this evening.

(The committee continued in camera.)

OTTAWA, Thursday, October 1, 2009

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:45 a.m. to consider Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody)

Senator Joan Fraser (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Welcome to the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. We continue our study of Bill C-25, an Act to amend the Criminal Code (limiting credit for time spent in pre-sentencing custody).

[*English*]

We have Mr. Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General for Manitoba and Ms. Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General for Alberta. Thank you ministers for being here.

I should explain for the record, that we — as I am sure you will agree is only proper — have invited all the provincial and territorial ministers to appear or make submissions on this bill. We are delighted that these two ministers are here in person. We have also received submissions from British Columbia, the Yukon, Nova Scotia and New Brunswick. Nunavut has declined to appear or make a submission. That is for the record so that everyone realizes we are not playing favourites among provinces. We count ourselves lucky to have you here.

Ms. Redford, please proceed.

M. Head : Oui. Nous cherchons à mettre en œuvre les programmes autochtones dans les établissements à sécurité maximale. Par exemple, à l'établissement de Kent d'Agassiz en Colombie-Britannique, nous avons constitué un sentier autochtone pour satisfaire aux besoins des détenus autochtones. Nous affectons donc des fonds dans les établissements à sécurité maximale également.

Le sénateur Watt : Voilà qui est intéressant.

Le président : Merci infiniment, monsieur Head. La situation a été légèrement frustrante pour vous comme pour nous, mais vous nous avez donné tout de même beaucoup de renseignements. Nous vous en sommes reconnaissants et nous vous remercions de votre présence aujourd'hui.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

OTTAWA, le jeudi 1^{er} octobre 2009

Le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, pour étudier le projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

Le sénateur Joan Fraser (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Bienvenue au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-25, Loi modifiant le Code criminel (restriction du temps alloué pour détention sous garde avant prononcé de la peine).

[*Traduction*]

Nous avons le très grand privilège aujourd'hui d'accueillir deux ministres de la Justice. Nous recevons M. Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba, ainsi que Mme Alison Redford, ministre de la Justice et procureure générale de l'Alberta. Monsieur, madame, merci de votre présence.

Je dois expliquer, aux fins du compte rendu, que nous avons — et vous conviendrez, j'en suis certaine, que c'est tout à fait approprié — invité tous les ministres des provinces et territoires à comparaître ou à donner leurs points de vue sur ce projet de loi. Nous sommes ravis de recevoir ces deux ministres ici, en personne. Nous avons par ailleurs reçu des mémoires de la Colombie-Britannique, du Yukon, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick. Le Nunavut a refusé de comparaître ou de soumettre des arguments. Je le précise, pour que tout le monde soit conscient que nous ne favorisons pas certaines provinces plutôt que d'autres. Nous nous estimons chanceux de vous avoir parmi nous.

Madame Redford, veuillez commencer.

Hon. Alison Redford, Minister of Justice and Attorney General, Alberta: Thank you for allowing us to appear today. We are pleased to be here to discuss Bill C-25. My colleague, the Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General for Manitoba, along with all western Attorneys General and Solicitors General stand strongly in support of this reform.

Two weeks ago we met in Saskatoon. We identified the need to pass this important legislation as quickly as possible. It was at the top of our agenda. Eliminating the current practice of courts granting two-for-one or even, in some cases, three-for-one credit for pretrial custody has been a matter of longstanding concern to all ministers of justice.

Our justice system must be fair and accountable. This principle protects us all. We also believe that we must send a message about the consequences when laws are broken and people are victimized. In Alberta, our government has made a commitment to ensuring that we build strong and safe communities. We have learned that one of the things that makes people feel safe in their communities is understanding and having confidence in the justice system. We believe that this legislation assists in that plan.

We believe that everyone must be treated equally under the law. The system must also be responsive to society as a whole. As legislators, we have an obligation to represent the community we serve.

The Criminal Code does not set out a formula of calculating the amount of pretrial credit that should be imposed by a sentencing judge. The prevailing practice has been to give credit for twice the amount of time spent in pretrial detention. We have also seen cases where offenders' sentences have been reduced by more than that. In Calgary, my hometown, I recall the case of a convicted heroin dealer who was granted triple credit, which left him with less than a year to spend in prison once he was sentenced to seven years. Examples of this can be seen across the country, including quadruple credit being granted. This is not acceptable. It does not instill confidence in the administration of justice in this country.

The amendments in Bill C-25 will effectively limit credit for time served to one-for-one. However, it will allow for some judicial discretion. Credit may be granted on a 1.5-for-one basis. If the offender has been denied bail because of breaching his or her conditions, credit must be limited to one-to-one. We believe that is very important.

Let us be clear, every person has a right to a bail hearing. However, once a judge has determined that a person should not be released, we need to remember why that person is being held in

L'honorable Alison Redford, ministre de la Justice et procureure générale, Alberta : Merci de nous permettre de comparaître aujourd'hui. Nous sommes heureux d'être ici pour discuter du projet de loi C-25. Mon collègue, l'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général du Manitoba, de même que tous les procureurs généraux et solliciteurs généraux de l'Ouest, appuient sans réserve cette réforme.

Nous nous sommes réunis il y a deux semaines, à Saskatoon. Nous avons déterminé qu'il était nécessaire d'adopter cet important projet de loi le plus rapidement possible. C'était en tête de nos priorités. L'élimination de la pratique actuelle qui consiste à ce que les tribunaux accordent un crédit de deux pour un ou même, dans certains cas, de trois pour un pour chaque jour de détention avant le procès est une préoccupation de longue date pour tous les ministres de la justice.

Notre système judiciaire doit être juste et transparent. Ce principe nous protège tous. Nous croyons également qu'il nous faut envoyer un message à propos des conséquences encourues lorsqu'on viole la loi et qu'on fait des victimes. En Alberta, notre gouvernement a pris l'engagement de s'assurer que nous construisions les communautés fortes et sécuritaires. Nous avons appris que l'une des choses qui font que les gens se sentent en sécurité dans leurs communautés, c'est de comprendre le système de justice et d'y faire confiance. Nous croyons que ce projet de loi est utile à cet égard.

Selon nous, tout un chacun doit bénéficier d'un traitement égal en vertu de la loi. Le système doit être également répondre aux besoins de la société dans son ensemble. En tant que législateurs, nous avons l'obligation de représenter la collectivité que nous servons.

Le Code criminel n'établit pas de formule pour calculer la quantité de temps alloué pour détention avant le procès que devrait imposer un juge qui prononce la peine. Mais selon la pratique en cours, les juges accordent deux fois le temps passé en détention sous garde avant le procès. Nous avons également vu des cas où les peines des contrevenants avaient été réduites encore plus que cela. À Calgary, la ville d'où je viens, je me souviens du cas d'un revendeur d'héroïne à qui l'on avait accordé un triple crédit, de sorte qu'il s'est retrouvé avec une peine de prison de moins d'un an alors qu'il avait été condamné à purger une peine de sept ans. On peut voir des exemples de ce type partout au pays, y compris un crédit de quatre jours pour un jour en détention provisoire. Ce n'est pas acceptable. Cela n'inspire pas confiance envers l'administration de la justice dans ce pays.

Les amendements au projet de loi C-25 limiteront en fait à un ratio d'un pour un le crédit accordé pour la détention avant procès. Néanmoins, ils permettront un pouvoir judiciaire discrétionnaire. Ainsi, on pourra accorder un crédit selon un rapport d'un et demi pour un. Si un contrevenant s'est vu refuser une caution parce qu'il n'a pas respecté ses conditions de remise en liberté, son temps alloué ne sera que d'un jour pour un. Nous trouvons cela très important.

Soyons clairs : tout le monde a droit à une enquête sur le cautionnement. Néanmoins, une fois qu'un juge a déterminé qu'une personne ne doit pas être mise en liberté, nous devons

remand: A judge has either decided that the accused cannot abide by possible conditions for release or the accused is a threat to the community or, as we have seen increasingly across this country, because the accused chooses to be remanded to take full advantage of a potential two-for-one credit.

Every time this third scenario exists, it puts the system in disrepute. We know of many instances where individuals who intend to plead guilty intentionally choose to remain in remand custody as long as possible to maximize the credit that they will ultimately receive. We see the results of that on the news every day.

When offenders play the system in this manner, it only clogs up the system. It clogs up our remand facilities and increases lead times to trial. It reduces the time available to provide post-sentencing programs, which we believe is critical in building safe communities and rehabilitating people that need help. People need to have programs, and once offenders are serving their sentences, programming must be available.

If we do not do this, then this ongoing cycle will perpetuate escalating remand populations, and it contributes to the worsening of remand conditions. The cycle needs to end.

We must protect the integrity of the sentencing process and, in turn, maintain confidence in the justice system. When an offender is granted considerable pretrial credit, the seriousness of the offence may also be diminished. Sentences reduced by double or triple time, which is what happens now — and that is what the public understands happens now — are not true reflections of the damage inflicted on victims and the community. We believe that that must be a consideration in the administration of justice. Victims should feel confidence in the justice system instead of feeling frustration.

We expect much from our judges; judges know that. In Alberta, we have many opportunities to sit in public discussion with judges. I have sat on panels with judges. They have told me they are open and willing to accept whatever legislation is passed. Their job is to interpret the legislation; our job, and our responsibility, is to pass legislation. When we fulfill our responsibility within the justice system and judges fulfill theirs, we are able to have a public policy dialogue that provides the best results and the best justice system for Canadians.

nous rappeler pourquoi cette personne est gardée en détention préventive. Le juge aura tranché que l'accusé ne peut se conformer aux éventuelles conditions de mise en liberté, ou qu'il représente une menace pour la communauté. Ou encore, comme nous l'avons vu de plus en plus souvent dans ce pays, cela peut être dû au fait que l'accusé choisit de demeurer en détention préventive pour tirer pleinement avantage d'un éventuel crédit de deux jours pour un.

Chaque fois que ce troisième scénario se réalise, le système s'en trouve discrédité. Nous connaissons beaucoup d'exemples où des individus qui avaient l'intention de plaider coupables ont choisi délibérément de rester en détention préventive le plus longtemps possible pour maximiser le crédit qu'ils en obtiendraient au bout du compte. Nous en voyons les résultats chaque jour aux nouvelles.

Lorsque les contrevenants se jouent ainsi du système, cela ne fait que l'embourber. Cela ne fait qu'engorger nos installations de détention sous garde, en plus d'augmenter les périodes d'attente avant procès et de réduire le temps disponible pour fournir des programmes postsentenciels qui, selon nous, sont essentiels pour bâtir des communautés sécuritaires et pour la réadaptation des personnes qui ont besoin d'aide. Les gens doivent avoir des programmes, et une fois que les contrevenants purgent leurs peines, ils doivent pouvoir accéder à des programmes.

Si nous n'agissons pas, ce cycle ne fera que perpétuer la croissance des populations en détention préventive, ce qui contribuera à empirer les conditions de ce type de détention. Il faut y mettre fin.

Nous devons protéger l'intégrité du processus de détermination des peines et, du même coup, rétablir la confiance envers le système de justice. Lorsqu'on accorde un crédit considérable pour les jours passés en détention avant le prononcé de la peine, la gravité de l'infraction pourrait également s'en retrouver diminuée. Les peines réduites du double ou du triple, comme cela se fait en ce moment — et le public comprend que c'est ce qui arrive actuellement — ne sont pas le reflet fidèle des dommages causés aux victimes et à la communauté. Nous croyons qu'il faudra en tenir compte dans le cadre de l'administration de la justice. Les victimes devraient se sentir confiantes à l'égard du système de justice au lieu de ressentir des frustrations.

Nous attendons beaucoup de nos juges, et ils le savent. En Alberta, nous avons de nombreuses occasions de participer à des discussions publiques avec des juges. J'ai d'ailleurs siégé à des comités en compagnie de juges, qui m'ont dit qu'ils étaient ouverts et disposés à accepter tout projet de loi qui serait adopté. Leur travail consiste à interpréter la loi; notre tâche et notre responsabilité sont d'adopter des lois. Lorsque nous nous acquittons de nos responsabilités au sein du système judiciaire et que les juges remplissent leur devoir, nous sommes en mesure d'avoir un dialogue sur les politiques publiques qui garantit les meilleurs résultats et le meilleur système de justice qui soient pour les Canadiens.

Judges are not only able to work within the laws that we give them but also prepared to discuss this with us in appropriate forums, which is to pass legislation and allow them then to interpret that legislation.

Spelling out the limits on pretrial credit in Criminal Code legislation gives judges clearer direction during the sentencing process. A significant body of recent case law shows that credit for time served has been limited to the range available in the bill, which is one-for-one to 1.5-for-one. However, that is not uniform across the country. We believe that in order for people in this country and in every province to have confidence in the justice system, there must be consistency. They must be able to rely on legislation that is applicable across the land.

A general cap of one-for-one credit for time served gives guidance for judges. It prevents double, triple or quadruple time credit sentence reduction. It still remains sensitive to the circumstances of the offender by leaving the door open to credit a maximum of 1.5-for-one.

Bill C-25 is an initiative to address longstanding concerns of federal-provincial-territorial ministers responsible for justice. Granting excessive credit for pretrial custody only distorts the transparency and integrity of the sentencing system. Again, I emphasize that it undermines confidence in the justice system by the general public. It contributes to remand overcrowding by serving as an incentive for offenders to remain in remand to try to reduce their sentences.

My colleagues and I firmly believe that the sentence a person receives is the sentence they should serve. It is what the public understands. It is how the system should work.

Sentencing guidelines laid out in the Criminal Code take into account the severity of a crime and accommodate rehabilitative programs, which we believe are key to the justice system. The credit-for-time-served practice has become problematic. Abolishing this practice will make our system more accountable. It will help our justice system better meet public expectations. It will ensure that our justice system works in the way that it should. Remand was meant to hold people until they were found guilty and able to serve their sentences and receive the programming that they identified for themselves or that the court identified for them.

I encourage the committee to review the proposed legislation in a prompt and an effective manner, as is your custom. I believe, as I said earlier, that the only way that we will get the right policy outcome on these sorts of issues is to ensure that we have a

Non seulement les juges sont capables d'exercer leurs fonctions dans le respect des lois que nous leur donnons, mais ils sont prêts à en discuter avec nous dans le cadre de forums pertinents; il s'agit d'adopter des projets de loi et de leur permettre ensuite d'interpréter ces mesures législatives.

L'indication, dans les dispositions du Code criminel, des limites imposées au crédit relatif à la détention provisoire donne aux juges une orientation plus claire au cours du processus de détermination des peines. Une imposante jurisprudence de décisions récentes démontre que le crédit alloué pour des peines purgées a été limité au ratio établi dans le projet de loi, c'est-à-dire d'un pour un, ou d'un et demi pour un. Néanmoins, cette pratique n'est pas uniforme partout dans le pays. Nous croyons que, pour que la population du pays et de chaque province ait confiance envers le système de justice, il doit y avoir une uniformité. On doit pouvoir compter sur une législation qui s'applique à la grandeur du territoire.

Une limite générale d'un jour pour un jour passé en détention fournit une orientation aux juges. Cela empêche qu'on accorde des réductions de peine selon le double, le triple ou le quadruple du temps de détention avant procès. Cette disposition demeure sensible aux circonstances du contrevenant en laissant la porte ouverte à un crédit maximal d'un jour et demi pour un.

Le projet de loi C-25 est une initiative qui répondra aux préoccupations de longue date des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice. Allouer un temps immodéré ne fait qu'altérer la transparence et l'intégrité du système de détermination de la peine. Et, je le répète, cela mine la confiance du public à l'égard du système judiciaire. Cela contribue au surpeuplement de la population en détention préventive en encourageant les détenus à demeurer en détention sous garde dans le but de réduire la durée de leurs peines.

Mes collègues et moi croyons fermement qu'une peine qu'on inflige à une personne est une peine que cette dernière devrait purger. C'est ainsi que le public l'entend, et c'est ainsi que le système devrait fonctionner.

Les lignes directrices en matière de détermination des peines énoncées dans le Code criminel tiennent compte de la gravité d'un crime ainsi que des programmes de réadaptation, que nous jugeons essentiels au système judiciaire. La pratique du crédit pour la détention avant procès est devenue problématique. L'abolition de cette pratique rendra notre système plus responsable devant la population. Elle aidera à faire en sorte que notre système judiciaire réponde mieux aux attentes du public, et qu'il fonctionne comme il le devrait. La détention préventive a été conçue pour maintenir les gens en détention jusqu'à ce qu'ils aient été reconnus coupables et capables de purger leurs peines et de recevoir les programmes qu'ils ont réclamés, ou que le tribunal leur a attribués.

J'encourage le comité à étudier le projet de loi rapidement et efficacement, comme il en a l'habitude. Je crois, comme je l'ai dit tout à l'heure, que la seule manière pour nous d'obtenir les résultats de politique voulus quant à ce type de questions, c'est de

vibrant and dynamic public dialogue between the legislators and the courts. This legislation is an opportunity for that to happen.

Western Attorneys General and Solicitors General strongly support Bill C-25 and urge the federal government, members of Parliament and members of the Senate to ensure that it is passed and implemented as quickly as possible.

The Chair: Thank you very much, Ms. Redford. Mr. Chomiak?

[*Translation*]

Hon. Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney General, Manitoba: I am very pleased to be here along with my colleague and friend, Alison Redford.

[*English*]

I will take a different approach to the comments of my colleague because I agree 100 per cent with what my colleague said. When we met two weeks ago, we represented virtually every political party in Western Canada: the Liberal Party, the Conservative Party, the Saskatchewan Party, and I, from the New Democratic Party. We were at one in our consensus on the importance of this amendment.

A sense of concern exists in Canada about the validity of our criminal justice system. To the average person on the street, the logic or the illogic of the two-for-one remand is a factor. The standard reasons and rationale that I have in my prepared text about the majority of sentenced prisoners now being in remand, the actual conditions in remand versus what conditions in remand were at one time, indicate that if there was a logical reason or there was at one time for the two-for-one remand, it is no longer present. We do many different actions in Alberta, Manitoba and Saskatchewan. For example, we have drug courts, mental health courts and diversionary programs in order to deal with conditions of prisoners.

I practise criminal law. I practised criminal law at a time when our remand centre was of the old style. The new remand centre that we have in Manitoba, which was built 10 years ago, is actually 80 years more current than our major correctional facility. We have 70 per cent of prisoners on remand in the province. When I practiced criminal law, I was told directly by my clients that they wanted to do the two-for-one remand in order to maximize their situations. The other factor is the organized-crime element. When I did criminal law 20 years ago and went into a

s'assurer d'avoir un dialogue public dynamique entre les législateurs et les tribunaux. Ce projet de loi représente une occasion en ce sens.

Les procureurs généraux et les solliciteurs généraux de l'Ouest appuient fermement le projet de loi C-25 et demandent instamment au gouvernement fédéral, aux députés du Parlement et aux sénateurs de s'assurer de son adoption et de sa mise en œuvre le plus rapidement possible.

La présidente : Merci beaucoup, madame Redford. Monsieur Chomiak?

[*Français*]

L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur général, Manitoba : Je suis très heureux d'être ici avec ma collègue et mon amie, Alison Redford.

[*Traduction*]

Je vais adopter une approche différente de celle prise par ma collègue dans ses remarques, car je suis entièrement d'accord avec ce qu'elle a dit. Lorsque nous nous sommes réunis il y a deux semaines, il y avait des représentants de pratiquement tous les partis politiques de l'Ouest du Canada : le Parti libéral, le Parti conservateur, le parti de la Saskatchewan et moi-même, du Parti néo-démocrate. Nous ne faisons qu'un dans notre consensus quant à l'importance de ces amendements.

Au Canada, il existe un sentiment d'inquiétude à propos de la validité de notre système de justice pénale. Pour une personne moyenne dans la rue, la logique, ou l'absence de logique de la disposition relative à un crédit double pour la détention provisoire y est pour quelque chose dans ce sentiment. Les motifs de décisions et les raisonnements standards qui figurent dans mon texte préparé au sujet de la majorité des détenus dont la sentence a été prononcée, qui se retrouvent maintenant en détention préventive, et les véritables conditions de détention préventive par rapport à ce que ces conditions étaient à une époque, montrent que s'il y a déjà eu un raisonnement logique derrière le crédit double relatif à la détention provisoire, cette logique ne tient plus. Nous appliquons bien des mesures différentes en Alberta, au Manitoba et en Saskatchewan. Par exemple, nous avons des tribunaux de traitement de la toxicomanie, des tribunaux de santé mentale et des programmes de déjudiciarisation pour pouvoir traiter des conditions des détenus.

Je pratique le droit pénal. Je l'ai pratiqué à une époque où nos centres de détention préventive correspondaient à l'ancienne école. Le nouveau centre de détention provisoire que nous avons au Manitoba, qui a été construit il y a 10 ans, est 80 ans plus jeune que nos principaux établissements correctionnels. Dans la province, 70 p. 100 des détenus sont en détention provisoire. Lorsque je faisais du droit criminel, mes clients me disaient de façon directe qu'ils voulaient profiter du crédit double pour la détention provisoire afin d'optimiser leur situation. L'autre facteur est

remand centre, virtually no organization existed. Now, our remand centres and all of our centres are organized and have to be isolated because of organized crime.

My point is that conditions have changed. To the public, the concept that someone could do two-for-one time just does not make sense. In Western Canada, we all recognize that valid social conditions and concerns exist in our prison system. Some issues are clearly Aboriginal issues. In Manitoba, the vast majority of our prisoners are First Nations. There are issues of women. We are building a state-of-the-art women's correctional facility for both remand and sentenced offenders that will be state of the art in the world, with gardens and family centres. Alberta has put in place a \$200-million program for community safety. We have put in place measures to ensure that many individuals who would normally come into the criminal justice system do not necessarily have to come into the criminal justice system. Although I suspect that in some cases the remand centre is still somewhat harsher than regular custody, programs are available in most remand centres, also with access to them in most remand centres.

My first federal-provincial-territorial meeting was in 2006. It was passed by all ministers at that time, from all jurisdictions and from all political parties. They were in favour of reform of this section of the Criminal Code. That was three years ago. We urge you to recognize the validity of the position and the fact that we are as one as Ministers of Justice and as Solicitors General. We recognize the issues of concern that may be raised with respect to the individual rights of individuals that this may impact. We are trying to deal with them in another fashion.

We have a long way to go in that regard, but the concept of two-for-one remands to the average person in the Winnipeg, Manitoba, confounds them completely and does not help any of us in our attempts. We have had long discussions and talks, as ministers, in meetings to ensure that the public has confidence in the integrity of the system. This measure will go a small way in restoring the logic and the consistency of what is necessary in the criminal justice system.

Senator Baker: I would like to welcome the witnesses here today. The minister from Alberta is not new to Ottawa and to Parliament Hill. She has a long history of being in positions of authority with the governments of the day, going back many years. I also wish to welcome the minister from Manitoba. Thank you for your excellent presentations.

l'élément du crime organisé. Lorsque je pratiquais le droit pénal, il y a 20 ans, et que j'entraais dans un centre de détention provisoire, il n'existait pratiquement aucune organisation. Maintenant, le crime organisé est présent dans nos centres de détention provisoire, tout comme dans la totalité de nos centres de détention, qui doivent être isolés pour cette raison.

Ce que je veux faire valoir, c'est que les conditions ont changé. Aux yeux du public, la notion qu'une personne puisse purger une peine qui compte pour le double n'a tout simplement pas de sens. Dans l'Ouest canadien, nous reconnaissons tous le fait que des conditions sociales et des préoccupations valables existent dans notre système carcéral. Il est clair que certaines questions concernent les Autochtones. Au Manitoba, la grande majorité de nos prisonniers sont des membres des Premières nations. Il y a également des besoins propres aux femmes. Nous construisons actuellement un établissement carcéral d'avant-garde destiné aussi bien aux contrevenantes en détention provisoire qu'à celles ayant écopé d'une condamnation, qui sera parmi les plus modernes au monde et qui comprendra des jardins et des centres familiaux. L'Alberta a mis sur pied un programme doté d'un budget de 200 millions de dollars à des fins de sécurité communautaire. Nous avons mis en place des mesures pour faire en sorte que bien des individus qui entreraient normalement dans le système de justice pénale n'aient pas nécessairement à le faire. Bien que je soupçonne que dans certains cas, les centres de détention provisoire demeurent un peu plus sévères que les pénitenciers ordinaires, des programmes sont offerts dans la majorité des centres de détention préventive, et il est possible de s'en prévaloir.

Ma première rencontre fédérale-provinciale-territoriale a eu lieu en 2006. Les ministres alors en poste, qui provenaient de tous les ordres de gouvernement et de tous les partis politiques, ont souscrit à cet amendement. On était en faveur d'une réforme de cette partie du Code criminel. C'était il y a trois ans. Nous vous enjoignons de reconnaître la validité de cette position, ainsi que le fait que les ministres de la Justice et les solliciteurs généraux se sont prononcés d'une seule voix. Nous reconnaissons les préoccupations qui pourraient être soulevées en ce qui a trait aux droits individuels des personnes susceptibles d'être touchées. Nous tentons d'y faire face autrement.

Nous avons beaucoup de chemin à faire à cet égard, mais le concept de crédit double pour la détention provisoire embrouille complètement les gens ordinaires de Winnipeg, au Manitoba, et ne nous est d'aucune aide dans ce que nous tentons de faire. Nous avons eu de longs débats et pourparlers lors de rencontres entre ministres, pour nous assurer que le public ait confiance en l'intégrité du système. Ce projet de loi constituera une petite avancée pour rétablir la logique et l'uniformité des mesures qui s'imposent dans le cadre du système de justice pénale.

Le sénateur Baker : Je tiens à souhaiter la bienvenue à nos témoins qui sont ici aujourd'hui. La ministre de l'Alberta n'est pas une nouvelle venue à Ottawa et sur la Colline parlementaire. Elle compte à son actif une longue expérience à exercer des fonctions d'autorité au sein des gouvernements en place, il y a de cela bien des années. Je voudrais également souhaiter la bienvenue au ministre du Manitoba. Merci de vos excellents exposés.

Having said that, let me clarify with you a very important point. You say that all of the Ministers of Justice agree with these amendments to the Criminal Code, and you reference previous submissions that you have made to the federal government about this as a group.

Could you verify to this committee that you did not suggest one-for-one time but that you suggested 1.5-for-one?

Mr. Chomiak: Yes, I recall specifically the meeting in Newfoundland at that time. It was an overwhelmingly beautiful site.

Senator Baker: Yes.

Mr. Chomiak: We had discussed that, but it had been my understanding that subsequent to that the first ministers had agreed to a variation. In the Western ministers' meeting that we attended two weeks ago, we confirmed that ratio.

I believe you are correct in making that determination. I was part of those discussions. I suggest that the amendment before you today is reflective of that insofar as discretion is still provided. The principle enunciated is very much a reflection of the discussion that occurred at that ministerial meeting. I believe, although I cannot be certain, that the first ministers confirmed what is in the amendment today.

Even if I am not correct in that assumption, I can assure you that, during the debate and the discourse in the Newfoundland meeting, I believe that we had settled on a number similar to what is in the present amendment; then it varied. I cannot totally recall the rationale for that. However, the principle of one-for-one and the principle of having the ability for discretion on the 1.5-for-one is clearly reflected in this amendment.

Senator Baker: I recall your meeting in Newfoundland.

Ms. Redford: I wanted to refer to what I think the rationale was, although I was not at the meeting in Newfoundland. When I became minister, I asked for an explanation as to why there would be this discrepancy between one-for-one and 1.5-for-one. The general public hearing this conversation now are thinking that these people cannot make up their minds.

The very clear idea was that the basic fundamental principle would be a one-for-one credit. However, we did want to ensure some built-in incentive for people held in remand to cooperate, access programs and begin to do the work that would help them improve their life at the other end of whatever experience they were in. If we only had one-for-one and nothing else, we would not allow for that principle to be part of the system.

Cela dit, laissez-moi clarifier avec vous un point très important. Vous avez dit que l'ensemble des ministres de la Justice étaient d'accord avec ces amendements au Code criminel, et vous avez parlé d'arguments que vous auriez fait valoir par le passé au gouvernement fédéral, à titre collectif.

Pourriez-vous confirmer à ce comité que vous n'avez pas proposé une peine d'un jour pour un jour de détention, mais d'un jour et demi pour un jour?

M. Chomiak : Oui; je me souviens précisément de la réunion qui a eu lieu à Terre-Neuve à ce moment-là. L'endroit était terriblement beau.

Le sénateur Baker : Oui.

M. Chomiak : Nous en avons discuté, mais d'après ce que j'ai compris, par la suite, les premiers ministres ont approuvé une modification. Lors de la rencontre des ministres de l'Ouest, à laquelle nous avons participé il y a deux semaines, nous avons confirmé ce ratio.

Je pense que vous avez raison de tirer cette conclusion. J'ai pris part à ces discussions. Je vous dirais que l'amendement dont vous êtes saisis aujourd'hui en est le reflet, dans la mesure où l'on accorde toujours un pouvoir discrétionnaire. Le principe énoncé traduit très fidèlement la discussion qui a eu lieu à cette rencontre entre ministres. Je crois, bien que je n'en sois pas certain, que les premiers ministres ont ratifié ce qui figure dans l'amendement en ce moment.

Et même si je me trompe là-dessus, je puis vous assurer qu'au cours du débat et du discours tenus lors de la rencontre de Terre-Neuve, je pense que nous nous sommes entendus sur un chiffre similaire à celui précisé dans l'amendement actuel; ensuite, il y a eu modification. Je n'arrive pas à me souvenir tout à fait de la logique à cet égard. Toutefois, le principe d'un jour pour un jour de détention, ainsi que la possibilité d'utiliser un pouvoir discrétionnaire pour établir un ratio d'un jour et demi pour un, sont clairement reflétés dans cet amendement.

Le sénateur Baker : Je me souviens de votre réunion à Terre-Neuve.

Mme Redford : Je voudrais me prononcer sur ce qui était selon moi la logique, bien que je n'ai pas assisté à la réunion de Terre-Neuve. Lorsque je suis devenue ministre, j'ai demandé qu'on m'explique ce qui justifiait cet écart entre le crédit d'un jour pour un jour et d'un jour et demi pour un. Le grand public qui écoute cette conversation en ce moment doit se dire : ces gens n'arrivent pas à se décider.

Il était très clair que le principe fondamental serait un crédit d'un jour pour un. Néanmoins, nous voulions nous assurer d'intégrer un incitatif pour les personnes en détention provisoire afin qu'ils collaborent, qu'ils accèdent aux programmes et qu'ils entreprennent le travail susceptible de les aider à améliorer leur vie, à l'autre extrémité de toute expérience qu'ils ont pu vivre. Si nous avions seulement la règle d'un jour pour un jour et rien d'autre, nous ne permettrions pas à ce principe de faire partie du système.

Senator Baker: However, witnesses, it is important for us to establish exactly what the provinces had asked for, what they had recommended and that you do agree with this amendment because it is approximately correct. The witnesses are correct that it approximates what you asked for; there is no doubt about that. However, the distinction is still there: 1.5-for-one versus one-for-one as a maximum.

We looked at the case law for your provinces. The Court of Appeal sets your case law. I will read one sentence of the headnote from a case in the Manitoba Court of Appeal called *R. v. Young*, 2004:

. . . credit of one and one-half for one is an appropriate and useful guideline for the sentencing judge in circumstances where . . . the harshness of pre-sentence custody is not a factor.

When I go up to today's case law of a month ago, in *R. v. Semple*, of the Manitoba Provincial Court, to check whether they are following that actual guideline, at paragraph 38, I see that they are following that guideline. At paragraph 38, the judge says:

I am not satisfied that his participation in those sessions should result in reducing the credit for his pre-trial custody to 1:1, as such an approach could have the effect of discouraging offenders from participating in the very counseling they require to eventually lead to a crime-free existence. . . . I am satisfied that he should be given credit for the time in custody at the rate of 1.5 to 1. . . .

That is from Manitoba.

When I go to Alberta, I see the same thing. Your Alberta courts this year do not go with two-for-one. As their example, let us take the *R. v. Bird* case from about a year ago and then proceed to a month ago. In the *R. v. Bird* decision it says:

I have determined that one to one credit is appropriate, given the circumstances and rehabilitative opportunities. . . .

I now move to a case about a month ago — I will cut it very short, Madam Chair. The point being that, at various moments in time — and the same applies to Saskatchewan — we find remand time treated as one-for-one, less than one-for-one, 1.5-for-one and two-for-one. It varies on the circumstances of the person who is on remand and who is being sentenced.

Your original suggestion of 1.5-for-one is in agreement with what your courts are saying. However, your one-for-one does not agree with what your courts are saying.

Mr. Chomiak: With all due respect, senator, I believe it is common practice in Manitoba to use a two-for-one credit for remand as a general course of action. If the courts are looking for direction or discretion, under this amendment, they would

Le sénateur Baker : Toutefois, chers témoins, il est important pour nous d'établir avec exactitude ce que les provinces ont demandé, ce qu'elles ont recommandé, et si vous êtes effectivement d'accord avec cet amendement parce qu'il est à peu près adéquat. Les témoins ont raison de dire que cet amendement équivaut approximativement à ce qui était demandé; cela ne fait aucun doute. Toutefois, la distinction demeure : il s'agit d'un rapport d'un jour et demi par opposition à un rapport maximal d'un jour pour un.

Nous avons examiné la jurisprudence de vos provinces. Cette jurisprudence a été établie par la Cour d'appel. Je vais vous lire une phrase tirée du sommaire d'une décision de la Cour d'appel du Manitoba, dont le titre est : *R. c. Young*, 2004 :

[...] pour le juge qui prononce la sentence dans des circonstances où [...] les conditions de la détention présentencielle n'ont pas été rigoureuses, une balise serait d'allouer un jour et demi pour chaque jour passé sous garde.

Je consulte la jurisprudence pour vérifier le respect de cette ligne directrice. Au paragraphe 38 de l'arrêt *R. c. Semple* rendu le mois dernier par la Cour provinciale du Manitoba, je constate en effet qu'on suit cette ligne directrice :

Je ne suis pas convaincu que sa participation à ces séances doit entraîner une réduction du temps alloué pour sa détention présentencielle à un jour pour chaque jour passé sous garde, car en décider ainsi dissuaderait les contrevenants de participer aux séances de consultation dont ils ont besoin pour mener une existence honnête [...]. Je suis convaincu que le temps qu'il faudrait lui allouer pour cette période devrait être d'un jour et demi pour chaque jour passé sous garde [...].

Voilà pour la Manitoba.

Je constate la même chose dans la jurisprudence albertaine. Cette année, vos tribunaux n'ont pas alloué du « deux pour un ». Par exemple, dans l'arrêt *R. c. Bird*, qui remonte à environ un an, on lit :

J'ai déterminé qu'il convenait d'allouer un jour pour chaque jour de détention présentencielle, vu les circonstances et les possibilités de réhabilitation [...]

Voyons maintenant un arrêt rendu il y a à peu près un mois — je serai très bref, madame la présidente. Ce que je veux faire valoir c'est que, dans le passé — et c'était la même chose en Saskatchewan —, chaque jour passé en détention présentencielle comptait pour un jour, moins d'un jour, un jour et demi ou deux jours, selon la situation du détenu qui reçoit sa peine et qui a passé du temps en détention provisoire.

Votre proposition initiale de « un et demi pour 1 » concorde avec les jugements de vos tribunaux, contrairement à votre proposition de « un pour un ».

M. Chomiak : Sans vouloir vous contredire, je crois qu'il est courant, dans les tribunaux du Manitoba, d'allouer deux jours pour chaque jour passé sous garde. Si les tribunaux recherchent des orientations ou un pouvoir discrétionnaire, en vertu de la

have it. However, it is my experience and my advice from my officials, that a standard course for credit is two-for-one in Manitoba.

Senator Baker: You are not answering the question, though. A difference exists between what you suggested to the federal government from the Newfoundland conference in 2006-07, which I remember very well, and now what you are agreeing to in this legislation.

Mr. Chomiak: A number of intervening factors have occurred, as I recall. Several instances occurred where courts gave three-for-one remand, in Alberta in particular. As I recall in discussions with our first ministers, they seemed to be of the opinion that 1.5-for-one would make more sense than two-for-one.

The discussion ranged from 1.5-for-one to one-for-one to two-for-one. You agreed that it is correct in principle. We know that the application is two-for-one. We are suggesting that proper application of that interpretation would be 1.5-for-one and one-for-one because discretion exists, and it would be a reflection of what Parliament is suggesting to the courts and the judicial system.

Senator Baker: Do you agree or disagree with the following? You said during your presentation that the judge will now have to give reasons, et cetera. However, proposed new subsection 719(3.4) in this bill says that failure to comply to give reasons — failure to put it on the record — does not affect the validity of the sentence imposed by the court.

I have never seen a case where, in law, we say that a judge does not have to give reasons. I am wondering whether you agree with the judge not having to give reasons for someone's sentence, or whether you considered that section.

I understand your general approach is not concerning that section, but I am wondering.

Ms. Redford: Thank you for the comment. We have had a general discussion about that. I believe the intention of that section is to ensure that, when we speak specifically to the question of whether a 1.5-for-one credit should be given as opposed to one-for-one, the judge would have to give reasons. That is not always the case now in the normal practice in a provincial court where sometimes reasons may very well be considered. However, in terms of written reasons on the record that are actually then available for further appeal, that is not always the case.

Certainly, in the day-to-day practice in court, it is simply not the case.

Senator Baker: Are you in agreement, though, with the provision that says that you do not have to give reasons?

modification, ils les auraient. Cependant, si j'en crois mes fonctionnaires et mon expérience personnelle, l'usage, au Manitoba, est d'allouer deux jours.

Le sénateur Baker : Vous ne répondez cependant pas à ma question. Il y a un écart entre ce que vous avez proposé au gouvernement fédéral, à la conférence de 2006-2007, qui a eu lieu à Terre-Neuve et dont je me souviens très bien, et ce que vous acceptez dans ce projet de loi.

M. Chomiak : Depuis ce temps, un certain nombre de facteurs ont joué, pour autant que je me souviens. À plusieurs reprises, des tribunaux ont alloué du « trois pour un », en Alberta notamment. De mes discussions avec nos premiers ministres, je retiens qu'ils semblaient penser qu'un crédit de « un et demi pour un » aurait plus de bon sens qu'un crédit de « deux pour un ».

Dans les discussions, on a abordé tour à tour les crédits de « un et demi pour un », « un pour un » et « deux pour un ». Vous y avez acquiescé en principe. Nous savons que le crédit de « deux pour un » est en usage. Nous proposons qu'une application convenable de cette interprétation serait le « un et demi pour un » et le « un pour un », parce qu'il existe un pouvoir discrétionnaire et que ce serait conforme à ce que le Parlement conseille au système judiciaire.

Le sénateur Baker : Dites-moi si vous êtes d'accord ou non avec ce que je vais dire. Dans votre exposé, vous avez dit que le tribunal devra désormais motiver ses décisions, et cetera. Cependant, d'après le paragraphe 719(3.4) du projet de loi, le fait de ne pas motiver la décision — ne pas inscrire les motifs au dossier de l'instance — n'entache pas la validité de la peine infligée.

Jamais je n'ai vu, en droit, une telle autorisation donnée au tribunal de ne pas motiver sa décision. Je me demande si vous êtes d'accord avec ça ou si vous avez examiné cette disposition.

Je comprends que votre démarche générale ne concerne pas cette disposition, mais je m'interroge.

Mme Redford : Merci pour vos observations. Nous avons eu une discussion générale sur le sujet. Je crois que l'objet du paragraphe est de faire en sorte que, dans le cas précis où il faudrait allouer une journée et demie plutôt qu'une journée pour chaque jour passée sous garde, le tribunal doit motiver sa décision. Ce n'est pas toujours le cas, actuellement, dans la pratique courante des tribunaux provinciaux, où, parfois, les motifs peuvent très bien être pris en considération. Toutefois, pour ce qui est des motifs inscrits dans le dossier de l'instance pour ensuite être consultables en vue d'un éventuel recours, ce n'est pas toujours le cas.

Ce n'est assurément pas passé dans la pratique quotidienne des tribunaux.

Le sénateur Baker : Êtes-vous d'accord cependant avec la disposition qui autorise une décision non motivée?

The Chair: Two sections are involved in reasons. One is quite technical: The court has to state the offence, the amount of time spent in custody, the term of imprisonment that would have been imposed before any credit was granted, the amount of time credited, if any, and the sentence imposed. If one of those were left out, that clause would not have been accepted.

However, just before that proposed new section 719(3.2) says, “The court shall give reasons for any credit granted and shall cause those reasons to be stated in the record,” which is much more simple and straightforward in addressing the issues that you have been raising about transparency and public confidence in the justice system.

Would you draw any distinction between those two sections about the importance of them in relation to the subsequent section that Senator Baker is asking about, which says that failure to give all of this information does not invalidate?

Senator Baker: I do not know if you considered that since your presentation was on two-for-one credit. Have you any comment?

Mr. Chomiak: The comment of my officials concerns the validity of the proceeding and meeting those particular standards. I would add two comments. It provides advice to the sentencing judge subsequently with respect to the sentencing provision. Some of the reforms that we are instituting on prosecutions are to try to put more information on the record — not less — in order to meet what we feel is a public demand for more transparency.

Senator Wallace: Thank you ministers. Your insight will be invaluable to us. I would like to start at a little higher level than my learned friend, Senator Baker.

I am intrigued by the fact that Bill C-25 seems to be something that has spurned unanimous agreement between the provinces and the federal government. In today’s political world, that seems to be almost unprecedented.

To get to that point, obviously much thought was put into this matter of sentencing and two-for-one credit — the issues that are addressed by Bill C-25. Could you perhaps give us more of the background and history behind the discussions that took place between the provinces so that the committee can have a sense of depth with which this issue has been and still continues to be considered by the provinces? That could be helpful to us.

Mr. Chomiak: I attended all of the federal-provincial-territorial meetings since 2006 with one exception and several regional meetings of ministers, including meetings of associations with

La présidente : Deux dispositions touchent les motifs. L’une d’elles est tout à fait technique : le tribunal doit exposer la nature de l’infraction, le temps passé sous garde, la période d’emprisonnement qui aurait été infligée n’eût été tout temps alloué, le temps alloué, le cas échéant, et la peine infligée.

Cependant, on lit, au paragraphe 719(3.2), qui la précède immédiatement : « Le tribunal motive toute décision d’allouer du temps pour la période passée sous garde et fait inscrire les motifs au dossier de l’instance », ce qui répond de façon beaucoup plus simple et beaucoup plus directe aux questions que vous avez soulevées à l’égard de la transparence et de la confiance du public dans le système de justice.

D’après vous, y a-t-il une différence dans l’importance de ces deux paragraphes par rapport à la disposition qui les suit et à laquelle le sénateur Baker s’intéresse, cette disposition portant que l’inobservation des deux paragraphes en question, c’est-à-dire ne pas fournir tous les renseignements, n’entache pas la validité de la peine infligée?

Le sénateur Baker : J’ignore si vous en avez tenu compte, puisque votre exposé a porté sur un temps alloué de « deux pour un ». Avez-vous des observations à formuler?

M. Chomiak : Les observations de mes fonctionnaires concernent la validité de la procédure judiciaire et l’observation des normes particulières qui s’appliquent. J’ajouterai deux observations. C’est une ligne directrice qui s’adresse au juge qui prononcera la peine à l’égard de la disposition portant sur la détermination de la peine. Certaines de nos réformes que nous mettons sur pied à l’égard des poursuites visent à conserver une plus grande masse de renseignements — et non le contraire — afin de répondre à ce qui nous semble une demande de plus grande transparence de la part du public.

Le sénateur Wallace : Merci, madame et monsieur les ministres. Vos points de vue nous seront extrêmement précieux. J’aimerais commencer à un niveau un peu plus élevé que celui de mon éminent collègue le sénateur Baker.

Ça m’intrigue que le projet de loi C-25 semble avoir suscité l’accord unanime des provinces et du gouvernement fédéral. Dans le monde politique d’aujourd’hui, c’est du rarement vu.

Il est évident que pour parvenir à ce résultat, on a beaucoup réfléchi à la question de la détermination de la peine et du crédit « deux pour un » — les problèmes auxquels s’attaque le projet de loi. Pourriez-vous nous éclairer sur le contexte et l’historique des discussions qui ont eu lieu entre les provinces, pour que nous puissions avoir une idée approximative de la profondeur avec laquelle elles ont étudié et continuent d’étudier la question? Ça pourrait nous être utile.

M. Chomiak : J’ai assisté à toutes les réunions fédérales-provinciales-territoriales qui ont eu lieu depuis 2006, à l’exception d’une seule, et à plusieurs réunions régionales des

Quebec and Ontario. We have seen dramatic increases in the remand population and the type of population.

Let me give you a concrete example. We have a remand centre in Winnipeg that, unfortunately, is quite crowded. We have now had remand prisoners put into our provincial correction institution. We recently expanded a regional facility that at one time was minimum security. We have been forced to put remand prisoners into that population.

That has been the experience across the country. Federal-provincial-territorial ministers and officials have tried to dig into the rationale as to why the remand population is so high. We do not have a magic bullet, nor is there a suggestion that this bill will turn around the remand population. However, it is very clear that remand populations have gone up and that the system is having difficulty dealing with these higher levels of remand.

Manitoba recently did a project called the Front End Project on criminal matters. The Front End Project received a United Nations award. The idea was to speed up the processes and trials, et cetera. There was concern that a time limit would have to be put on remands to ensure that individuals went to trial faster. In fact, the reverse occurred. The Front End Project did not result in the remand population necessarily going down for in-custody. We have a concrete example in our province of the demonstrable effect of the two-for-one credit.

This particular matter has been the number one or number two issue at every federal-provincial-territorial meeting I have attended. When you look at the range of ministers, the change of ministers and the change of administration and governments, it is not only by rote that we have come to this conclusion. We have different populations, and we have difficulty dealing with some of our populations.

However, we have all seen an incredible increase in remand custody. The perception in the public is not favourable. We are not entirely certain of the impact in terms of cost, et cetera, within the system, but it cannot make it worse.

Senator Wallace: One purpose of Bill C-25 stated by Minister Nicholson is to unclog the courts. Mr. Chomiak alluded to a concern that some accused, not all, may be taking advantage of the two-for-one credit if they are to be eventually found guilty by delaying the entering of pleas and delaying making elections as to trial. The result is that it backs up the remand facility.

We have heard evidence from others on Bill C-25 that represent the interests of the accused — The John Howard Society, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and the

ministres, y compris à des réunions d'associations avec le Québec et l'Ontario. Nous avons été les témoins d'augmentations spectaculaires de la population en détention présentencielle et d'une évolution spectaculaire de ce type de clientèle.

Permettez-moi de vous en donner un exemple concret. Nous avons un centre de détention présentencielle à Winnipeg qui, malheureusement, est engorgé. Désormais, nous hébergeons des personnes en détention présentencielle dans notre établissement correctionnel provincial. Dernièrement, nous avons agrandi un établissement régional qui était autrefois à sécurité minimale. Nous avons été obligés d'y loger des personnes en détention présentencielle, en contact avec la population qui s'y trouvait déjà.

Le phénomène a été observé d'un bout à l'autre du pays. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et leurs fonctionnaires ont tenté de comprendre cette explosion. Nous ne possédons pas de solution magique au problème et nous ne prétendons pas que le projet de loi renversera la situation. Cependant, il est évident que les populations en détention présentencielle ont augmenté et que le système peine à les absorber.

Dernièrement, le Manitoba a mis sur pied un projet appelé *Front End* (projet de prétraitement) en matière criminelle. Le projet, qui a reçu une récompense des Nations Unies, avait pour but d'accélérer les procédures et les procès, et cetera. On voulait limiter la durée des détentions présentencielles pour s'assurer d'un début plus rapide des procès. C'est le contraire qui est arrivé. Le projet n'a pas nécessairement entraîné une baisse de la population en détention provisoire. Nous avons un exemple concret, dans notre province, de l'effet démontrable du crédit « deux pour un ».

Cette question particulière a été l'un des deux sujets qui ont été soulevés à toutes les réunions fédérales-provinciales-territoriales auxquelles j'ai assisté. Compte tenu des allégeances politiques des ministres, de leur roulement, du renouvellement de l'administration et des changements de gouvernements, cette conclusion ne s'est pas imposée machinalement. Nous faisons affaire avec des populations différentes, et nous avons des difficultés avec certaines d'entre elles.

Cependant, nous avons tous assisté à une augmentation incroyable de la population en détention présentencielle. La perception du public n'est pas favorable. Nous ne sommes pas tout à fait assurés des répercussions pécuniaires, et cetera, dans le système, mais ça ne peut pas faire empirer les choses.

Le sénateur Wallace : D'après le ministre Nicholson, l'un des buts du projet de loi C-25 est de désengorger les tribunaux. M. Chomiak a laissé entendre que certains des accusés, pas tous, pouvaient profiter de l'existence du crédit « deux pour un ». S'ils redoutent l'inculpation, ils retardent l'inscription d'un plaidoyer et le choix d'un procès. C'est ce qui provoque l'engorgement des établissements de détention provisoire.

D'autres témoins, qui représentent les intérêts des accusés, la Société John Howard du Canada, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la *Criminal Lawyers' Association*,

Criminal Lawyers' Association. They tend to deny that; they say that that is a fallacy and not what actually happens on the ground.

We also had evidence from James Chaffe representing the Canadian Association of Crown Counsel. Mr. Chaffe sent us a letter following his testimony on September 24. I will read a short portion of that. Mr. Chaffe says in regard to this issue:

In the testimony of the CLA and the CBA, the very existence of an accused person building credit for sentencing under our current sentencing provisions . . . was vigorously denied.

He continues to say:

With great respect, the CACC cannot agree with such submissions. This concept and conduct is not mythical, nor is it rare in the experience of crown attorneys across Canada.

This is obviously an important issue to Bill C-25. Are you prepared to comment on your experiences in your provinces and how you regard that issue?

Ms. Redford: I will speak to it in two ways — and I was wondering how I might comment on that issue today.

As you have alluded to, we would not want to presume that everyone in remand is doing that. We would not want to presume that that is a tactic being used 100 per cent of the time.

I have had discussions with a number of people in the justice system who play many different roles in that system across the country. It is hard to document the practice because we cannot always ask what that underlying motivation is. A wide body of anecdotal evidence suggests that this happens.

In Alberta, we hear stories of people who are in remand who have medical appointments in the remand centre and when making those appointments, they ask for specific dates. When they are asked why they want that date, they say that they have already calculated out on the calendar that two days subsequent to their medical appointment they will be pleading out, because at that point in time, they will no longer have to serve time in custody. I concede that that is anecdotal, but I believe that sufficient stories exist that reflect that approach from people who have been defence counsel, such as my colleague from Manitoba; this is more than a random occurrence.

The other point I would make around that has to do with work that is being done by federal and provincial ministers on what I consider to be a related topic, namely, the work that we are doing around justice efficiencies. Separate from this piece of work, we are concerned about backlogs of the court system. It is important. We know it is a test of the system, whether or not

repoussent cette accusation et disent que ce n'est pas ce que l'on observe dans la réalité.

Nous avons aussi entendu James Chaffe, qui représente l'Association canadienne des juristes de l'État. Après son témoignage du 24 septembre, M. Chaffe nous a envoyé une lettre, dont je lirai un court passage qui porte sur cette question :

Dans leurs témoignages, la *Criminal Lawyers' Association* et l'Association du Barreau canadien ont vigoureusement nié qu'un accusé puisse accumuler les crédits de temps en prévision de la peine qu'on lui infligera, en profitant des dispositions en vigueur en la matière [...]

Il poursuit :

Sans vouloir blesser ces témoins, l'Association canadienne des juristes de l'État ne peut pas souscrire à ces dénégations. L'idée et sa réalisation ne sont pas un mythe. Dans tout le Canada, il n'est pas rare que les avocats de la Couronne en fassent l'expérience.

Il s'agit, à l'évidence, d'un enjeu important pour le projet de loi C-25. Pourriez-vous faire des observations sur ce que vous vivez dans les provinces que vous représentez et comment vous évaluez ce problème?

Mme Redford : Je vais répondre à la question selon deux points de vue — bien que je me demande comment je pourrais faire des observations aujourd'hui sur cette question.

Comme vous l'avez laissé entendre, nous sommes loin de présumer que toutes les personnes en détention présentencielle ont ce comportement. Nous ne présumons pas que c'est une tactique constamment utilisée.

J'ai eu des discussions avec un certain nombre de personnes qui œuvrent dans le système de justice et y jouent différents rôles, d'un bout à l'autre du pays. Il est difficile de chiffrer cette pratique, parce que nous ne pouvons pas toujours connaître les motivations sous-jacentes. Cette pratique existerait, si l'on se fie à la masse de renseignements anecdotiques que l'on possède sur le sujet.

En Alberta, nous avons entendu parler de personnes en détention présentencielle qui prennent rendez-vous avec le médecin au centre de détention, en demandant que ces rendez-vous aient lieu à des dates précises. Quand on leur demande le pourquoi, on se fait répondre qu'elles ont déjà calculé que, deux jours après le rendez-vous, elles enregistreront un plaidoyer, car elles n'auront alors plus de temps à purger sous garde. Je vous le concède, c'est anecdotique, mais il y a assez d'histoires de ce genre qui nous sont racontées par d'anciens avocats de la défense, comme mon confrère du Manitoba; c'est plus qu'une coïncidence.

L'autre chose que je voudrais dire à ce sujet concerne le travail fait par les ministres fédéral et provinciaux sur ce qui me semble être une question connexe, c'est-à-dire l'efficacité du système de justice. Indépendamment de ce projet de loi, nous sommes préoccupés par les arriérés du système judiciaire. C'est important. Nous savons que le système est mis à l'épreuve, à savoir si les gens

people can have confidence in that system, whether they may be victims, members of the public or the accused, and that we need to try to ensure that our lead times are shorter.

One of the pieces of work that have been done around that is to look at the number of applications that are made before we actually get to trial; that is, the number of interim applications, the number of procedures that can be taken into account and the number of times defence counsel can appear. A correlation has been found between those applications and the circumstances that we are seeing with respect to the increasing incidence of two-for-one time. That is all I can say at the moment.

Mr. Chomiak: I will add two quick points. First, I do not think any of us wants to build another prison cell or create another bed universally. Second — and this is tragic — unfortunately, most of our clients or prisoners in the system are offenders who have been in the system for some time and are well aware of the workings of the system. I do not think that can be denied, both statistically or anecdotally, certainly from my own experience. It is tragic that we have reoffenders. That is an issue that we all must work at diligently. However, I certainly do not doubt that the average person who appears in pretrial knows more or less the circumstances of the bail provisions and the circumstances of their custody provisions, from my experience.

Senator Joyal: I want to establish something clearly at the beginning. My learned colleague Senator Wallace has mentioned that the federal-provincial-territorial ministers were in unanimous agreement on this on one-for-one basis. However, this is denied by the minister's answer when he testified on September 16. Senator Wallace has added "unanimous agreement," but the minister never talked about unanimous agreement. The minister gave this answer to a question put to him by a learned senator:

You say "agreement." This was something they urged on me and my colleague, the Minister of Public Safety, on a couple of occasions in 2007 and 2008. There was somewhat of a split in the sense that some of them wanted it straight one-for-one and some wanted it to be 1.5-to-one. We have made the general rule one-for-one and, in exceptional rules, 1.5-for-one. It is a bit of a compromise of all of the suggestions I received. It was not an agreement in the sense that at the end of the conference we all put our signatures to it. These are the comments and suggestions that were made to me and to the Minister of Public Safety in the last couple of meetings we had.

That is the federal minister stating to us that there was no such kind of a unanimous agreement among you that the one-for-one should be the rule. You might contend that should be the rule, and I respect that position, but it is not the unanimous agreement

peuvent faire confiance à ce système, que ce soit les victimes, les membres du public ou les accusés, et nous devons essayer de réduire nos délais d'exécution.

L'une des tâches qui ont été faites à cet égard a été d'examiner le nombre de demandes qui sont présentées avant que nous en arrivions au procès, c'est-à-dire le nombre de demandes de mesures provisoires, le nombre de procédures qui peuvent être prises en considération et le nombre de fois que le procureur de la défense peut comparaître. On a trouvé une corrélation entre ces demandes et les cas, de plus en plus nombreux, où on avait établi un rapport de deux pour un. C'est tout ce que je peux dire pour l'instant.

M. Chomiak : J'ajouterais deux choses rapidement. Premièrement, je crois que personne d'entre nous ne souhaite construire une autre prison. Deuxièmement — et ceci est tragique —, la plupart de nos clients ou de nos détenus sont malheureusement des contrevenants qui font partie du système depuis un certain temps et qui en connaissent très bien les rouages. Je ne crois pas qu'on puisse le nier, ni par des statistiques ni par des anecdotes, du moins selon ma propre expérience. C'est une chose tragique que d'avoir des récidivistes. C'est là un problème sur lequel nous devons tous nous pencher sans tarder. Toutefois, je ne doute aucunement que la personne moyenne qui comparait avant le procès connaît plus ou moins les circonstances entourant la caution et les circonstances entourant sa détention, toujours selon mon expérience.

Le sénateur Joyal : J'aimerais établir une chose clairement pour commencer. Mon éminent collègue, le sénateur Wallace, a mentionné que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux étaient d'un accord unanime concernant le rapport d'un pour un. Or, le ministre a nié cela lorsqu'il a témoigné le 16 septembre. Le sénateur Wallace a ajouté « accord unanime », mais le ministre n'en a jamais parlé. Voici la réponse qu'il a donnée à une question que lui a posée un éminent sénateur :

C'est vous qui parlez d'« accord ». C'était une incitation qu'ils ont adressée à mon collègue de la Sécurité publique et à moi-même en 2007 et en 2008. Leurs avis étaient quelque peu partagés : certains voulaient un crédit d'une journée, d'autres un crédit d'une journée et demie pour chaque journée de détention présentencielle. Nous nous sommes entendus sur la règle générale suivante : une journée de crédit pour chaque journée de détention présentencielle et, exceptionnellement, une journée et demie. C'était un peu un compromis entre toutes les idées qui m'avaient été proposées. Ce n'était pas un accord avalisé par toutes nos signatures à la fin de la conférence. C'étaient des observations et des propositions qui m'ont été faites à moi et au ministre de la Sécurité publique au cours des deux dernières réunions que nous avons tenues.

C'est ce que le ministre fédéral nous a dit, que vous n'aviez pas conclu un accord unanime disant que la règle devrait être une journée de crédit pour chaque journée de détention. Vous pouvez prétendre que la règle devrait être celle-ci. Je respecte cette position,

of all the federal-provincial-territorial ministers, according to what the minister himself stated here less than a month ago. Can you confirm that from the meetings that you had in 2006-07?

Ms. Redford: I was not at the meetings in 2006-07, so I might defer to Minister Chomiak about those. In the discussions that I have been part of in the past 18 months, it has been back and forth with the one-for-one or the 1.5-for-one. As I said earlier, that, in my recollection, was always in the context of ensuring that we wanted to have a 1.5-for-one margin so that in cases where judges wanted to use their discretion to reward or encourage positive behaviour, they were able to do that. It was not, in my recollection, a black and white debate as to whether people were saying that it should be one-for-one or it should be 1.5-for-one. There was a principle of one-for-one, and then the question came of whether there should be discretion for 1.5-for-one. As a result of the circumstances that we discussed earlier, that was the consensus around the table.

Whether Minister Nicholson's recollection as to whether that was an agreement or a unanimous agreement, with respect to what we have spoken to today, there is a clear understanding amongst Western ministers that that is how we feel about this. As Minister Chomiak has said, first ministers have spoken to that.

I will let Mr. Chomiak add to that.

Mr. Chomiak: I am just reading from elements of our communiqué, which states:

Although it is true that the specific recommendation of FPT Ministers responsible for Justice was for a limit on credit for time served of 1.5 to 1 generally and 1 to 1 in exceptional cases, the thrust of their reform proposal was not to suggest a specific legislative formula to replace the 2 for 1 credit, recognizing that criminal law is a matter of federal responsibility. Rather, Ministers were recommending a policy approach to achieve the objective of eliminating the 2 for 1 credit for time served and preventing higher credits from being issued

Senator Joyal: Thank you for reading that. That will help us to better understand the context. As you know, in the political debate at this point in time, we stretch words. You know it; you are involved in public debate and parliamentary debate regularly. At some point in time, we get blurred about the reasoning behind the proposals that we have today. I thank you for clearing out the myths that surround this first point.

If I understand your answers, Ms. Redford and Mr. Chomiak, you have no clear statistics of a number of repeating cases where accused would be abusing the remand system. Have you made any studies? Do you have any internal reports on this whereby you could tell us that in your province, this is the way the system works and you have repeatedly seen that abuse of the system? Do you have those reports, or is this, as you stated in your presentation, the general impression of the person on the street;

mais elle ne fait pas l'unanimité parmi tous les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux, selon ce que le ministre lui-même a déclaré ici il y a moins d'un mois. Pouvez-vous confirmer cela d'après les réunions que vous avez eues en 2006-2007?

Mme Redford : Je n'étais pas présente aux réunions de 2006-2007, alors je laisserais au ministre Chomiak le soin de répondre à cette question. Lors des discussions auxquelles j'ai pris part au cours des 18 derniers mois, on a préconisé tantôt le crédit d'un jour, tantôt le crédit d'un jour et demi. Comme je l'ai dit tout à l'heure, si ma mémoire est bonne, c'était toujours pour nous assurer d'avoir l'option d'un jour et demi, pour permettre aux juges d'utiliser cette option pour récompenser ou encourager un bon comportement, à leur discrétion. Si ma mémoire est bonne, ce n'était pas un débat où la chose était tranchée noir sur blanc. On parlait du principe d'une journée de crédit pour une journée de détention, et puis on s'est demandé si l'option d'une journée et demie de crédit devait être offerte à discrétion. Par suite des circonstances dont nous avons parlé tout à l'heure, c'était le consensus qui se dégageait des discussions.

Que le ministre Nicholson se rappelle ou non qu'il s'agissait d'un accord ou d'un accord unanime, en ce qui a trait à ce dont nous avons parlé aujourd'hui, il est clair dans l'esprit des ministres de l'Ouest que c'est ce que nous en pensons. Comme le ministre Chomiak l'a dit, les premiers ministres se sont exprimés à ce sujet.

Je vais laisser M. Chomiak ajouter ses commentaires.

M. Chomiak : Je vais lire simplement un passage de notre communiqué :

Même s'il est vrai que les ministres FPT responsables de la justice recommandaient de limiter le temps alloué à un jour et demi pour chaque journée passée en détention sous garde, en général, et d'un jour pour un, dans des situations exceptionnelles, ceux-ci ne recommandaient pas, dans la réforme proposée, que la proposition législative remplace le temps alloué de deux jours pour chaque jour de détention sous garde, étant donné que le droit pénal est de compétence fédérale. Plus exactement, les ministres recommandaient l'application d'une approche politique pour atteindre l'objectif d'éliminer le temps alloué de deux jours pour un et empêcher que soit alloué plus de temps.

Le sénateur Joyal : Merci de nous faire cette lecture. Nous pourrions ainsi mieux comprendre le contexte. Comme vous le savez, dans le débat politique actuel, nous étirons le sens des mots. Vous le savez; vous participez à des débats publics et des débats parlementaires régulièrement. À un moment donné, nous ne savons plus trop quel était le raisonnement derrière les propositions qui sont à l'étude. Je vous remercie d'avoir fait la lumière sur les mythes entourant ce premier point.

Si j'ai bien compris vos réponses, madame Redford et monsieur Chomiak, vous n'avez aucune statistique précise sur le nombre de cas de récidive, où l'accusé abuserait du système de détention provisoire. Avez-vous mené des études? Avez-vous des rapports internes qui vous permettraient de nous dire que dans votre province, le système fonctionne de cette façon et que vous observez des abus à répétition? Avez-vous ces rapports ou est-ce plutôt, comme vous l'avez mentionné dans votre exposé,

that is, the general impression of a lawyer or a Crown attorney or the Department of Justice? Could you give us more precise facts on which qualification of the remand system compels the one-for-one rules in your opinion?

Mr. Chomiak: Let me try. From an ethical point of view, I believe all those involved with the justice system would not want to suggest that they are in any way contrary to their ethics, and so on. I have to confirm this; my officials cannot do so. I do know that a large percentage of remand population do not even apply for bail on many occasions, for a variety of reasons.

When confronted with the prospect of facing trial and sentencing provision, and aware that they have a two-for-one credit available to them, it seems obvious, as we used to say in law school, that the reasonable man on the streetcar would conclude that a decision of that form could be made.

I can also assure you that, when I was a junior lawyer, I was advised by senior counsel about this very action.

Statistically, I do not think we have that. I do not think you can probe that particular element of reasoning in an individual's mind. All we can look at are the statistics. For some reason, remand custody has gone up dramatically in this country. I am certain this is a factor.

Senator Joyal: However, you cannot quantify it.

Mr. Chomiak: I do not know how one can quantify it in any context. Criminal lawyers would not certainly advise that they are advising their clients of that. I am not sure it would be in the interest of the average offender to suggest that.

I do not know how it could be quantified.

Ms. Redford: It is very difficult to do that. As you know, we cannot be privy to conversations that take place between counsel and their clients. As I said in my earlier comments, I would not presume that everyone is involved in this approach.

However, I would say that it is serious enough that, in a case of the Alberta Court of Appeal called *R. v. Sooch*, 2008, at paragraph 16, the Court of Appeal commented on the failure to seek release as a factor complicating a request for enhanced credit for pretrial custody.

Therefore, the fact that this dynamic is part of the conversation in the courts and legal community in Alberta and has become significant enough that it is being discussed at our Court of Appeal, and the Court of Appeal has commented on it, is important.

Senator Joyal: However, you, as a Minister of Justice, have never commissioned any expert in the criminal law field of any Alberta university to try to quantify and understand the pervasiveness of this situation in the Alberta system. We have

l'impression générale de Monsieur Tout-le-monde, d'un avocat, d'un procureur de la Couronne ou du ministère de la Justice? Pouvez-vous nous donner des faits plus précis, concernant le système de détention provisoire, qui justifieraient, selon vous, la règle du un pour un?

M. Chomiak : Je vais essayer de vous répondre. D'un point de vue éthique, je crois que parmi tous ceux qui prennent part au système de justice, personne ne laisserait entendre qu'il agit contrairement à l'éthique, et ainsi de suite. Je dois confirmer cela; mes collaborateurs ne le peuvent pas. Je sais qu'un grand pourcentage des gens en détention provisoire, souvent, ne demandent même pas une caution, pour diverses raisons.

Devant la perspective d'un procès et du prononcé d'une sentence, en sachant qu'un crédit de deux jours pour chaque jour de détention peut lui être accordé, il semble évident, comme on le disait à l'école de droit, qu'une personne raisonnable arriverait à la conclusion qu'une telle décision pourrait être rendue.

Je peux vous assurer aussi que, lorsque j'étais un jeune avocat, les procureurs plus expérimentés m'avaient informé de cette mesure précise.

Je ne crois pas que nous ayons ces statistiques. Je ne crois pas que vous puissiez sonder le raisonnement d'un individu sur ce point précis. Tout ce que nous pouvons examiner, ce sont les statistiques. Pour une raison quelconque, les cas de détention provisoire ont fait un bond extraordinaire au Canada. Je suis certain que c'est là un facteur.

Le sénateur Joyal : Toutefois, vous ne pouvez pas quantifier le phénomène.

M. Chomiak : Je ne sais pas comment on pourrait le quantifier dans un contexte quelconque. Les criminalistes ne diraient certainement pas qu'ils conseillent leurs clients dans ce sens. Je ne suis pas certain que ce serait dans l'intérêt du contrevenant moyen de laisser entendre une telle chose.

Je ne sais pas comment ce phénomène pourrait être quantifié.

Mme Redford : C'est très difficile de le faire. Comme vous le savez, nous ne pouvons pas assister aux conversations qui ont lieu entre un avocat et ses clients. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne présumerai pas que quelqu'un suit cette approche.

Par contre, je dirais que la chose est assez grave, puisque dans l'affaire *Sooch* entendue par la Cour d'appel de l'Alberta, en 2008, au paragraphe 16, la Cour d'appel a fait un commentaire disant que le fait d'omettre de demander une libération est un facteur qui complique une demande de crédit supérieur pour une période de détention avant procès.

Par conséquent, on voit que la question est importante, du fait que cette dynamique fait partie des discours que tiennent les tribunaux et la communauté juridique en Alberta et qu'elle est devenue assez importante pour que notre Cour d'appel aborde cette question et la commente.

Le sénateur Joyal : Toutefois, à titre de ministre de la Justice, vous n'avez jamais demandé à un expert en droit criminel d'une des universités de l'Alberta d'essayer de quantifier le phénomène et de comprendre dans quelle mesure cette situation se généralise

had experts here from the criminal law field, and we have tried to understand that phenomenon. However, no one seems to be able to really put a quantum on this, as far as I understand.

Does it exist? My answer would be, yes. Does it exist to the point where we have to take the system upside down? I am not sure. That is why I am trying to get such an answer from you.

Ms. Redford: I would say that, I, as Minister of Justice in Alberta, have not commissioned any experts. I do believe the phenomenon exists, but I do not believe it turns the system upside. However, it addresses the problem.

Senator Wallace: I would like to clarify a comment that you made, Senator Joyal. In my opening comment or question, when I was referring to the support for this bill from the provinces, you zeroed in on one particular element of it — the one-for-one — and whether there was unanimous agreement throughout the entire discussion among all the provinces on that issue.

That is not the issue. I want to clarify this so there is no misunderstanding. In particular, I would like our panellists to understand the comment.

It related to the support for Bill C-25 in its entirety that is before us today and the support that exists among all provinces for that. That was the comment. I just want to ensure each of our panellists understood the context within which I raised that issue.

The Chair: Thank you. I think that was a clarification rather than a question, but it was a valid clarification.

Senator Wallace: I did have a response from Minister Redford.

Ms. Redford: Yes, I said, “Thank you.”

Senator Wallace: Minister Chomiak, was that your understanding?

The Chair: Minister Chomiak? We would love to have you any time.

Senator Wallace: There is always room for one more.

Senator Joyal: If I follow up on my line of questioning, we know it exists, but we cannot quantify it, and it did not turn the system upside down. However, with this bill we are negating a decision of the Supreme Court of Canada in 2000 that was clearly established in *Wust* in 2000, which is specifically on this issue of credit for time spent in remand detention. I am quoting this because it is important that we understand what we are doing in this bill. Paragraph 45 of the decision says:

In the past, many judges have given more or less two months credit for each month spent in pre-sentencing detention. This is entirely appropriate even though a different ratio could also be applied, for example if the accused has been detained prior to trial in an institution where he or she has

dans le système albertain. Nous avons entendu ici des experts en droit criminel et nous avons essayé de comprendre ce phénomène. Toutefois, personne ne semble être en mesure de vraiment le quantifier, selon ce que je comprends.

Le phénomène existe-t-il? Je dirais oui. Existe-t-il au point où nous devons mettre le système sens dessus dessous? Je n'en suis pas certain. C'est pourquoi j'essaie d'obtenir cette réponse de vous.

Mme Redford : À titre de ministre de la Justice de l'Alberta, je n'ai pas retenu les services d'un expert. Je crois que le phénomène existe, mais je ne crois pas qu'il mette le système sens dessus dessous. Par contre, on s'attaque au problème.

Le sénateur Wallace : J'aimerais clarifier un commentaire que vous avez fait, sénateur Joyal. Tout à l'heure, lorsque j'ai parlé de l'appui que manifestaient les provinces à l'égard de ce projet de loi, vous avez retenu un élément en particulier — le rapport de loi, vous avez retenu un élément en particulier — le rapport de loi pour un — et vous cherchiez à savoir si, dans toutes les discussions, il y avait un accord unanime parmi toutes les provinces à ce sujet.

Là n'est pas la question. Je tiens à le préciser pour qu'il n'y ait pas de malentendu. J'aimerais tout particulièrement que nos témoins comprennent bien mon commentaire.

Il avait trait à l'appui que toutes les provinces ont exprimé à l'égard du projet de loi C-25 dans son ensemble, le projet de loi que nous avons aujourd'hui. C'était là mon commentaire. Je veux simplement m'assurer que tous les témoins ont compris le contexte dans lequel j'ai soulevé cette question.

Le président : Merci. Je crois que c'était là une précision plutôt qu'une question, mais c'était une précision valable.

Le sénateur Wallace : J'ai eu en fait une réponse de la ministre Redford.

Mme Redford : Oui, j'ai dit « merci ».

Le sénateur Wallace : Sénateur Chomiak, est-ce bien ce que vous aviez compris?

Le président : Sénateur Chomiak? Nous serions heureux de vous avoir parmi nous en tout temps.

Le sénateur Wallace : Il y a toujours de la place pour un de plus.

Le sénateur Joyal : Si je peux revenir à ma question, nous savons que le phénomène existe, mais nous ne pouvons pas le quantifier et il ne met pas le système sens dessus dessous. Toutefois, ce projet de loi annule une décision rendue par la Cour suprême du Canada en 2000, qui était clairement établie dans l'arrêt *Wust* en 2000, et qui porte spécifiquement sur la question du crédit pour le temps passé en détention provisoire. Je vais citer cette décision parce qu'il est important de comprendre ce que nous faisons avec ce projet de loi. Le paragraphe 45 de la décision dit ceci :

Dans le passé, nombre de juges ont retranché environ deux mois à la peine du délinquant pour chaque mois de détention présentencielle. Cette façon de faire est tout à fait convenable, quoiqu'un autre rapport puisse aussi être appliqué, par exemple si l'accusé a été détenu avant son

had full access to educational, vocational and rehabilitation programs. The often applied ratio of 2:1 reflects not only the harshness of the detention due to the absence of programs, which may be more severe in some cases than in others —

Here, I am talking about the Aboriginal population.

— but reflects also the fact that none of the remission mechanisms contained in the Corrections and Conditional Release Act apply to that period of detention. “Dead time” is “real” time. The credit cannot and need not be determined by a rigid formula and is thus best left to the sentencing judge, who remains in the best position to carefully weigh all the factors which go toward the determination of the appropriate sentence, including the decision to credit the offender for any time spent in pre-sentencing custody.

Therefore, if we establish the one-for-one principle, first, we negate the harshness of the detention environment in remand conditions, and, second, there is no remission mechanism. In fact, we are changing something very fundamental. We are not just trying to equate an apple with an apple. We are trying to say that when you are in detention in the remand context, you live in a much harsher environment and you have no remission mechanism. Now, when you will be in detention, you will be serving a sentence in harsher condition than those found in the sentencing conditions. It seems to me that we are not equating things. We are unbalancing the conditions in which the prisons operate generally, either at the provincial or federal level.

We all respect the effort you make to improve those conditions.

Mr. Chomiak: When the bail reform bill came through in 1972, we were talking about this. The underlying principle of the concept has been eroded over the years. That can certainly be indicated at provincial facilities and with the *Gladue* decision in Aboriginal issues. In Manitoba, where 90 per cent of our prison population is Aboriginal, we recognize that we have to deal with and treat people in a different fashion. That is why, earlier in my comments, I alluded to mental health courts, to drug courts, to sweat lodges and to other programming that we provide. We have recognized that within our system. Therefore, I do not think the underlying principle of the harshness is accurate any longer.

A second point is that the concept of how the justice system is viewed within this country is very significant to all of us. It begs a review of virtually everything we do in the justice system, insofar as we are dealing with a system that moves rather slowly and is not seen in the average Canadian's mind as current and efficient.

procès dans un établissement où il avait pleinement accès à des programmes d'enseignement, de formation professionnelle ou de réadaptation. Le rapport de 2 pour 1 qui est souvent appliqué reflète non seulement la rigueur de la détention en raison de l'absence de programmes, rigueur qui peut être plus grande dans certains cas que dans d'autres, —

Je parle de la population autochtone ici.

— mais également le fait qu'aucun des mécanismes de réduction de la peine prévus dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition ne s'applique à cette période de détention. Le « temps mort » est de la détention « concrète ». Comme la période à retrancher ne peut ni ne doit être établie au moyen d'une formule rigide, il est par conséquent préférable de laisser au juge qui détermine la peine le soin de calculer cette période, car c'est encore lui qui est le mieux placé pour apprécier soigneusement tous les facteurs permettant d'arrêter la peine appropriée, y compris l'opportunité d'accorder une réduction pour la période de détention présentencielle.

Par conséquent, si nous établissons le principe du un pour un, premièrement, nous nions la rigueur de la détention provisoire et, deuxièmement, il n'y a plus de mécanisme de réduction de la peine. En fait, nous changeons quelque chose de fondamental. Nous n'essayons pas simplement d'échanger une pomme pour une pomme. Nous disons que lorsque vous êtes en détention provisoire, vous vivez dans un environnement beaucoup plus difficile et vous n'avez pas de mécanisme de réduction de la peine. Lorsque vous serez en détention, vous purgerez une peine dans des conditions plus difficiles que celles que l'on retrouve après le prononcé de la sentence. Il me semble que ces choses ne sont pas égales. Nous n'établissons pas un équilibre avec les conditions que l'on retrouve dans les prisons en général, que ce soit au niveau provincial ou fédéral.

Nous respectons d'ailleurs tous les efforts que vous faites pour améliorer ces conditions.

M. Chomiak : Lorsque le projet de loi sur la réforme du cautionnement a été adopté en 1972, nous avons abordé cette question. Le principe sous-jacent au concept s'est affaibli au fil des années. On peut le voir dans les installations provinciales et dans la décision *Gladue* concernant les Autochtones. Au Manitoba, où 90 p. 100 de la population carcérale est autochtone, nous reconnaissons qu'il faut traiter les gens de façon différente. C'est pourquoi, dans les commentaires que j'ai faits un peu plus tôt, j'ai fait allusion aux tribunaux de la santé mentale, aux tribunaux des narcotiques, aux étuves et à d'autres programmes que nous offrons. Nous avons reconnu cela dans notre système. Je ne crois donc pas que le principe sous-jacent concernant la rigueur de la détention soit encore pertinent.

L'autre point, c'est que le concept de la perception du système de justice au pays est très important pour nous tous. Il force à un examen de pratiquement tout ce que nous faisons dans le système de justice, un système qui bouge très lentement et qui n'est pas perçu par le Canadien moyen comme étant d'actualité et efficace.

I suggest that something as obvious as the two-for-one credit is a principle worth considering in terms of change when the average Canadian views it.

Finally, the minister indicated that there will be a reform bill on sentencing coming forward that will have some cognizance and recognition of the time served in terms of how the system operates on probation.

I suggest that 1972 and 2009 are almost entirely generational differences in the criminal client element that we see in our corrections system. That goes to a larger issue that I could go on ad nauseam about. Therefore, I will stop now.

[*Translation*]

Senator Carignan: Mention was made of statistical data on the number of people who use the system to benefit from “two for one” credits. As a lawyer, I can understand that it is not easy to access statistics on this practice. I do not see how a lawyer could disclose these numbers. I do not really see how we can compile plausible statistics on this subject.

Another principle comes into play, namely the public’s confidence in the justice system. In my opinion, this is part of the basic justice system. You alluded to that confidence. Do you have any research findings or statistics on the public’s level of confidence in the justice system? Specifically, given your legal or political expertise in this field, do you have any research findings or statistics on the “two for one” credit granted for pre-sentencing custody and how this practice impacts people’s perception of the justice system?

[*English*]

Ms. Redford: I do not have the statistics with me, but in Alberta about two years ago when our premier became premier, he made a commitment to building safer and stronger communities. Since that time, we have developed our results-based management framework for the Department of Justice around a different set of questions than we have asked the public before.

The questions are framed around whether people have confidence in the justice system. It is a very emotional issue. If the public is asked that question after a series of sentences are publicized that may seem a little difficult for them to understand or if there has been a rash of violent crimes in the city, the statistics tend to become erratic.

However, we have seen consistently that when we frame the questions around whether people feel safe in their communities, the answer has probably stayed fairly static at around 55 per cent of people not feeling safe in their communities. On whether they have confidence in the justice system, this has again remained static over the past two years at around the same percentage.

I could probably provide you with more details after this hearing on that. We have tried hard to frame our questions that way because we do not even believe the public fully understands

À mon avis, une chose aussi évidente que le rapport de deux pour un est un principe qui vaut la peine d’être examiné quant on songe au changement que le Canadien moyen peut espérer.

Enfin, le ministre a indiqué qu’un projet de loi sur la réforme de la détermination de la peine sera déposé, dans lequel on reconnaîtra le temps de détention ainsi que les conditions de détention provisoire.

Je dirais que 1972 et 2009 comportent des différences presque générationnelles quand on songe à la population criminelle que nous retrouvons dans notre système correctionnel. Cet aspect touche à une question plus vaste dont je pourrais parler ad nauseam. Je vais donc m’arrêter ici.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : On a parlé de statistiques concernant des personnes qui utilisaient le système pour faire du « deux pour un ». Je peux comprendre en tant qu’avocat que c’est difficile d’avoir des statistiques qui permettent de quantifier ce jeu. Je vois mal comment un avocat pourrait les divulguer. Je vois mal comment on pourrait avoir des statistiques plausibles à ce sujet.

Il y a un autre principe qui est celui de la confiance du public dans le système de justice qui selon moi fait partie du système de justice fondamental. Il doit aussi être mis de l’avant et que vous en avez parlé. Avez-vous des études, des statistiques sur la confiance de la population en général dans le système de justice? Avez-vous encore plus particulièrement des études ou des statistiques qui touchent cet élément de la peine du « deux pour un » et son effet sur la perception des gens sur la justice, ou est-ce, que j’appellerais, un peu comme la connaissance judiciaire, la connaissance politique du fait de votre expertise dans le domaine?

[*Traduction*]

Mme Redford : Je n’ai pas les statistiques ici, mais il y a deux ans en Alberta, lorsque notre premier ministre a accédé à ce poste, il s’est engagé à établir des communautés plus sécuritaires et plus fortes. Depuis ce temps, le ministère de la Justice a élaboré son cadre de gestion axé sur les résultats à partir de questions différentes de celles que nous avons posées auparavant à la population.

Les questions sont formulées pour savoir si les gens ont confiance au système de justice. C’est un débat très émotionnel. Si l’on pose cette question à la population après que plusieurs sentences ont été publicisées et semblent un peu difficiles à comprendre ou après une recrudescence de crimes violents dans la ville, les statistiques tendent à varier un peu.

Par contre, lorsque les questions sont formulées pour savoir si les gens se sentent en sécurité dans leurs communautés, nous avons constaté que la réponse reste passablement la même, c’est-à-dire que 55 p. 100 des gens ne se sentent pas en sécurité. Quant à savoir s’ils ont confiance dans le système de justice, cette donnée est restée la même au cours des deux dernières années, avec pratiquement le même pourcentage.

Je pourrais probablement vous donner plus de précision à ce sujet après la séance. Nous nous sommes efforcés de formuler nos questions de cette manière, parce que nous ne croyons pas que la

the ins and outs of a particular sentence or a particular decision that a judge may make. They would not be able to speak to that in much detail.

The Chair: It would be very helpful if you could provide that material for us.

Ms. Redford: We will do that.

[*Translation*]

Senator Carignan: Being safe is one thing. Perception of safety is quite another. Do I feel safe in my own city? I understand that this may be the focus of a study, but the question remains: Do I have confidence in the justice system? Is the justice system fair? Have any studies been done, and is there any statistical data available on the subject? I can either feel safe or not. For me, it is all a matter of perception. However, do I also have confidence in the system? Newspapers often report on surveys where the public was polled on their level of trust in members of certain professions, such as judges, politicians and lawyers. The survey then goes on to rank these professions according to trust. This gives us some indication that the public's trust in members of certain professions may be limited. Has a similar study been done to gauge people's trust or confidence in the justice system?

Mr. Chomiak: I would like to try and discuss this matter with you in French. This is a complex issue. We know that trust is very important for politicians. It is an emotional subject, as I and all ministers well know. However, at the same time, I think that people do not really understand the justice system. People listen to the radio. They read in the newspapers that a person may have spent only one day in jail and is then sentenced to only two days' incarceration. This is very difficult for people to understand.

[*English*]

We all know as guardians of the system that the purpose of the Senate is to look carefully at legislation, to have an ability to reflect and not necessarily to react, but to act or to view matters in a different fashion. I again suggest that if Crown attorneys and ministers of justice from all around the country and all the premiers have the impression that the concept of two-for-one is no longer a reality of the conditions in our system or the population with whom they deal, then the underlying principles have no value. It would not necessarily be conducive to public confidence in the system.

Manitoba offers a myriad of programs in the system. Individuals have the opportunity to take advantage of those programs. The sense of harshness of remand is no longer a principle that I suggest recommends itself for two-for-one credit.

I can only speak to a sense that the public looks for logic and consistency in our system. This bill serves to do that. However, it is again why I made my earlier comments that justice ministers and others in the system are well aware of changes that have to occur in the justice system across the board.

population comprenne pleinement les tenants et aboutissants d'une peine ou d'une décision qu'un juge peut rendre. Les gens en général ne seraient pas en mesure d'en parler dans le détail.

La présidente : Ces renseignements nous seraient très utiles.

Mme Redford : Nous vous les fournirons.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : La question du sentiment de sécurité, c'est une chose, et la perception de la sécurité, une autre. Est-ce que j'ai un sentiment de sécurité dans ma ville? Je comprends que cela peut être une étude, mais également, ai-je confiance dans le système de justice? Est-ce qu'il est juste? Est-ce qu'il y a des études ou des statistiques là-dessus? Pour moi, ce sont deux choses. Je peux me sentir en sécurité ou non, c'est une perception. Mais est-ce que j'ai aussi confiance? Souvent, on voit des sondages, ceux que je vois sont publiés dans les journaux, où l'on parle des professions : où se situe les juges, les politiciens, les avocats? Ils sont classés. Cela nous donne des indices que la confiance des gens en certaines professions peut être limitée. Est-ce qu'il existe le même genre d'étude sur la confiance dans le système de justice?

M. Chomiak : Je voudrais essayer de parler en français pour discuter de ce sujet. Je pense que c'est très difficile. Nous savons que cela est quelque chose de très important pour les politiciens, c'est un sujet émotif. Je sais cela. Tous les ministres le savent. Mais en même temps, je pense sans doute que les gens ne comprennent pas le système de justice. On écoute la radio, on écrit dans les journaux que quelqu'un peut passer un jour dans une prison, on lui accorde deux jours pour sa sentence. C'est quelque chose de très difficile à comprendre pour les gens.

[*Traduction*]

Les garants du système de justice que nous sommes savent que la mission du Sénat consiste à examiner attentivement les projets de loi ainsi qu'à réfléchir sans nécessairement réagir, mais qu'il doit également intervenir ou examiner les questions différemment. Encore une fois, je signale que, si les procureurs de la Couronne, les ministres de la Justice et les premiers ministres provinciaux avaient l'impression que le crédit double n'était plus appliqué dans notre régime de justice ou si ce sentiment était partagé par la population, les principes sous-jacents n'auraient alors plus aucune valeur. Cela ne donnerait cependant pas au public nécessairement confiance dans le système de justice.

Le Manitoba offre une multitude de programmes auxquels les gens ont accès. La rigueur de la détention provisoire ne peut plus justifier, selon moi, le crédit double.

Dans une certaine mesure, je peux simplement ajouter que le public veut un système logique et uniforme, ce qui est l'objet du présent projet de loi. Néanmoins, c'est pourquoi j'ai souligné que les ministres de la Justice et les autres intervenants dans ce domaine sont bien conscients des changements qui se révèlent nécessaires dans notre système de justice en général.

Manitoba is very aware of the Aboriginal issues, the issues of women and the issues facing First Nations people.

Those goals and confidence in the justice system have to be achieved in a series of other fashions. This bill helps, but it is only one element of changes that we have to make quite rigorously across the entire system.

Ms. Redford: I apologize. We had been advised by the clerk that we would be here for one hour. The reason I have difficulty with that is, being Western ministers, we have made arrangements to catch planes back to the West. Minister Chomiak needs to be in the house this afternoon.

The Chair: We sympathize with that. I think senators still have some questions. Certainly, I have some questions, which I am willing to put if you could undertake to get back to us later.

Ms. Redford: I would be happy to do that and to undertake to do that. It would be nice to have the opportunity to carry on, but we do need to get back.

The Chair: Catching flights is not something we are unfamiliar with around here.

My questions are of a statistical nature. We have heard testimony from both defence attorneys and Crown attorneys that one effect of this bill will be to clog up the bail courts, which would, by definition, increase the population serving in remand. Have you done any projection of the net impact on the population in your remand centres of all the provisions of this bill? If you have that information with you, wonderful; if not, could you send it to us?

The second question is a little more philosophical. It concerns the calculations — with which I am sure you are familiar — done by Professor Doob and Professor Webster, about the differential impact given the vagaries of the parole system and the fact that time served in remand does not count for parole calculations.

The one-for-one system has a differential impact on people convicted of identical offences, depending on whether or not they received bail. Depending on the circumstances, the calculations come out to different effects. In circumstances which would not be uncommon, the calculations suggest that someone who did not receive bail would end up actually serving more time for the identical offence than someone who did receive bail.

Do you agree with those calculations, or did the learned professors miss something? If you agree with them, how does that affect your perception of what the appropriate range is of the judicial discretion that should be available?

Le Manitoba est parfaitement au courant des problèmes auxquels sont confrontés les Autochtones, les femmes et les Premières nations.

C'est par d'autres moyens qu'il faudra instaurer la confiance dans le système de justice et favoriser la réalisation de ces objectifs. Le projet de loi est utile à cet égard, mais il ne propose qu'une des modifications rigoureuses qu'il faut apporter dans l'ensemble du système.

Mme Redford : Je m'excuse, mais la greffière nous avait indiqué que notre comparution durerait une heure. Le problème, c'est que nous venons de l'Ouest et avons fait des réservations pour retourner chez nous en avion. Le ministre Chomiak doit être présent en Chambre cet après-midi.

La présidente : Nous comprenons la situation. Je pense que les sénateurs souhaiteraient vous poser quelques questions. C'est certainement mon cas, du moins, et je suis disposée à vous les poser si vous vous engagez à y répondre ultérieurement.

Mme Redford : Je serais enchantée de satisfaire à cette demande. Nous aimerions bien poursuivre, mais nous ne devons retourner dans l'Ouest.

La présidente : Prendre l'avion n'est pas une activité qui nous est étrangère.

Mes questions relèvent du domaine de la statistique. Nous avons entendu les témoignages des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense qui nous ont signalé que le projet de loi notamment engorgerait les tribunaux lors des séances de libération sous caution, ce qui impliquerait une augmentation du nombre de personnes purgeant une détention préventive. Avez-vous établi les répercussions de toutes les dispositions du projet de loi sur les personnes en détention provisoire? Si vous connaissez déjà la réponse, ce serait magnifique. Sinon, pourriez-vous nous la transmettre ultérieurement?

Ma deuxième question relève davantage de la philosophie. Elle porte sur les estimations dont vous êtes au courant, j'en suis sûr, et qui ont été effectuées par MM. Doob et Webster sur les écarts décelés compte tenu des aléas du régime de libération conditionnelle et sur le fait que le temps de détention préventive n'est pas pris en considération aux fins des libérations conditionnelles.

La détermination de la peine sans tenir compte du temps déjà purgé est différente si les gens reconnus coupables de la même infraction ont été libérés sous caution ou non. Le résultat est fonction des circonstances. La personne qui n'a pas été libérée sous caution purgerait, en théorie, une peine supérieure, et ce n'est pas un cas exceptionnel.

Adhèrez-vous à cette théorie ou se pourrait-il que ces éminents professeurs n'aient pas tout bien saisi? Si vous n'y adhérez pas, en quoi cela modifie-t-il votre perception du pouvoir judiciaire discrétionnaire qu'il faudrait accorder?

Ms. Redford: Fortunately, even if I did have more time, I would probably want some time to review that before I responded. I undertake, from Alberta's perspective, that we will be able to provide a response to you on those questions.

Mr. Chomiak: Likewise for Manitoba.

Senator Nolin: Excuse me for not being here at the beginning of your testimony; I had a more pressing request. We have talked much about the confidence of the public in the system. We totally understand our role in that. That is probably why my colleague Senator Joyal recited to you an important paragraph of the Supreme Court decision back in 2000. However, it is not static. We totally understand that the population must have confidence in the system.

You do not have to answer this now, but I would like to hear from you, representing at least the Western Ministers of Justice on this. What are you doing at your end of the spectrum to alleviate the understanding, to educate, and to try to explain to the people that we must give the Supreme Court and the law not only the text but also the whole range of why we must respect the law, and why that respect is so fragile in the equilibrium of the quality of our democracy? We cannot put soldiers and police officers everywhere to ensure everyone will respect and obey the law. It is a question of confidence, as you mentioned.

As my colleague Senator Carignan mentioned, you have numbers, but what are you doing to ensure that the quality of that respect is in line with the democracy that we want to build all together? Otherwise, we will make only laws, trying to trigger that equilibrium. You do not have to answer now.

Senator Joyal: My question concerns the increase in the level of crime in your respective provinces. The statistics we received from Statistics Canada nationally shows that crime has decreased in Canada. The perception the public has does not really equate to reality. I would like to know if, in your respective provinces, the levels of crime have increased substantially in a way that the public is concerned with the way that the system deals with it.

Ms. Redford: Yes. I will take that as notice.

The Chair: You do not have to say you will take it as notice. We will assume that you take it as notice.

Senator Watt had a question. We will fax that to you this afternoon. Can we do that, Senator Watt, namely, send them your question in writing, and they will be able to respond to that?

Senator Watt: Yes.

The Chair: Ministers, bon voyage.

Ms. Redford: Thank you very much.
(The committee adjourned.)

Mme Redford : Même si j'avais plus de temps, je voudrais probablement y réfléchir un peu avant de vous répondre. Je crois que nous pourrions vous donner la version de l'Alberta. Je m'y engage.

M. Chomiak : Le Manitoba fera de même.

Le sénateur Nolin : Veuillez m'excuser de mon retard. J'ai raté le début de votre témoignage. J'avais des engagements plus urgents. Il a beaucoup été question de la confiance du public dans le système. Nous comprenons parfaitement notre rôle à cet égard. C'est probablement la raison pour laquelle mon collègue, le sénateur Joyal, vous a cité un passage important d'une décision rendue en 2000 par la Cour suprême. Ce n'est cependant pas immuable. Nous comprenons parfaitement que la population doit avoir confiance dans le système.

Vous n'êtes pas tenus de répondre maintenant, mais j'aimerais bien connaître votre position sur cette question, du moins celle à titre de représentants des ministres de la Justice de l'Ouest. Quelles mesures prenez-vous pour faire comprendre à la population que nous devons donner à la Cour suprême et aux tribunaux judiciaires non seulement le texte législatif, mais également toutes les raisons justifiant pourquoi nous devons respecter la loi et pourquoi ce respect est si essentiel à la qualité de notre démocratie? Nous ne pouvons pas avoir toujours recours aux militaires et aux policiers pour nous assurer que tous respectent la loi. Vous l'avez dit, c'est une question de confiance.

Comme mon collègue, le sénateur Carignan, l'a signalé, vous avez ces statistiques. Cependant, que faites-vous pour garantir que la loi est respectée conformément aux principes démocratiques que nous voulons établir ensemble? Sinon, contentons-nous d'adopter des lois pour y parvenir. Vous n'êtes pas tenus de répondre maintenant.

Le sénateur Joyal : Ma question porte sur la hausse de la criminalité dans vos provinces respectives. Selon les données de Statistique Canada, la criminalité a chuté dans l'ensemble du Canada. La perception de la population ne reflète pas vraiment la réalité. Je voudrais savoir si le taux de criminalité a augmenté considérablement dans vos provinces respectives et si cette hausse amène la population à s'interroger sur la façon dont le système judiciaire s'attaque à ce problème.

Mme Redford : Je prends note de votre question.

La présidente : Vous n'avez pas à nous le préciser. Nous présumerons que vous l'avez fait.

Le sénateur Watt voulait poser une question. Nous vous la ferons parvenir par télécopieur cet après-midi. Sénateur Watt, pouvez-vous faire parvenir aux témoins votre question par écrit pour qu'ils puissent y répondre?

Le sénateur Watt : Oui.

La présidente : Madame la ministre et monsieur le ministre, je vous souhaite un bon voyage.

Mme Redford : Merci beaucoup.

(La séance est levée.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 30, 2009

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Lucie Joncas, President;
Kim Pate, Executive Director.

The John Howard Society of Canada:

Craig Jones, Executive Director.

Office of the Correctional Investigator:

Howard Sapers, Correctional Investigator;
Ivan Zinger, Executive Director and General Counsel.

Correctional Service of Canada:

Don Head, Commissioner.

Thursday, October 1, 2009

The Honourable Dave Chomiak, Minister of Justice and Attorney
General, Manitoba;

The Honourable Alison Redford, Minister of Justice and Attorney
General, Alberta.

TÉMOINS

Le mercredi 30 septembre 2009

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Lucie Joncas, présidente;
Kim Pate, directrice générale.

La Société John Howard du Canada :

Craig Jones, directeur général.

Bureau de l'enquêteur correctionnel :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;
Ivan Zinger, directeur exécutif et avocat général.

Service correctionnel du Canada :

Don Head, commissaire.

Le jeudi 1^{er} octobre 2009

L'honorable Dave Chomiak, ministre de la Justice et procureur
général, Manitoba;

L'honorable Alison Redford, ministre de la Justice et procureure
générale, Alberta.