



59 Elizabeth II
A.D. 2010
Canada

Journals of the Senate

Journaux du Sénat

3rd Session, 40th Parliament

3^e session, 40^e législature

N^o 68

Tuesday, November 23, 2010

Le mardi 23 novembre 2010

2:00 p.m.

14 heures

The Honourable NOËL A. KINSELLA, Speaker

L'honorable NOËL A. KINSELLA, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Andreychuk
 Angus
 Ataullahjan
 Baker
 Boisvenu
 Brazeau
 Brown
 Callbeck
 Campbell
 Carignan
 Carstairs
 Champagne
 Chaput
 Charette-Poulin
 Cochrane
 Comeau
 Cools
 Cordy

Cowan
 Dallaire
 Dawson
 Day
 De Bané
 Demers
 Di Nino
 Dickson
 Downe
 Eaton
 Eggleton
 Fortin-Duplessis
 Fox
 Frum
 Furey
 Greene
 Harb
 Housakos

Les membres présents sont:

Les honorables sénateurs

Hubley
 Jaffer
 Johnson
 Joyal
 Kinsella
 Kochhar
 Lapointe
 LeBreton
 Losier-Cool
 MacDonald
 Mahovlich
 Manning
 Marshall
 Martin
 Massicotte
 Mercer
 Merchant
 Mitchell

Mockler
 Moore
 Munson
 Murray
 Nancy Ruth
 Neufeld
 Ogilvie
 Oliver
 Patterson
 Pépin
 Peterson
 Plett
 Poirier
 Poy
 Raine
 Ringuette
 Rivard
 Rivest

Robichaud
 Rompkey
 Runciman
 Seidman
 Sibbeston
 Smith
 St. Germain
 Stewart Olsen
 Stollery
 Stratton
 Tardif
 Tkachuk
 Wallace
 Wallin
 Watt
 Zimmer

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Andreychuk
 Angus
 Ataullahjan
 Baker
 Boisvenu
 Brazeau
 Brown
 Callbeck
 Campbell
 Carignan
 Carstairs
 Champagne
 Chaput
 Charette-Poulin
 Cochrane
 Comeau
 Cools
 Cordy

Cowan
 Dallaire
 Dawson
 Day
 De Bané
 Demers
 Di Nino
 Dickson
 Downe
 Eaton
 Eggleton
 Fortin-Duplessis
 Fox
 *Fraser
 Frum
 Furey
 Greene
 Harb

Les membres participant aux travaux sont:

Les honorables sénateurs

*Hervieux-Payette
 Housakos
 Hubley
 Jaffer
 Johnson
 Joyal
 Kinsella
 Kochhar
 Lapointe
 LeBreton
 Losier-Cool
 MacDonald
 Mahovlich
 Manning
 Marshall
 Martin
 Massicotte
 Mercer

Merchant
 Mitchell
 Mockler
 Moore
 Munson
 Murray
 Nancy Ruth
 Neufeld
 Ogilvie
 Oliver
 Patterson
 Pépin
 Peterson
 Plett
 Poirier
 Poy
 Raine
 Ringuette

Rivard
 Rivest
 Robichaud
 Rompkey
 Runciman
 Seidman
 Sibbeston
 Smith
 St. Germain
 Stewart Olsen
 Stollery
 Stratton
 Tardif
 Tkachuk
 Wallace
 Wallin
 Watt
 Zimmer

PRAYERS**SENATORS' STATEMENTS****Tributes**

Tribute was paid to the Honourable Senator Stollery, who will retire from the Senate on November 29, 2010.

Senators' Statements

Some Honourable Senators made statements.

DAILY ROUTINE OF BUSINESS**Presentation of Reports from Standing or Special Committees**

The Honourable Senator Downe, Chair of the Standing Joint Committee on the Library of Parliament, tabled its second report (*Parliament Vote 10 in the Supplementary Estimates (B), 2010-2011*).—Sessional Paper No. 3/40-824S.

◦ ◦ ◦

The Honourable Senator Wallace, Deputy Chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, presented its twelfth report (*National Parole Board User Fees Proposal, with observations*).

(The report is printed as an appendix at pages 978-1003.)

The Honourable Senator Wallace moved, seconded by the Honourable Senator Rivard, that the report be placed on the Orders of the Day for consideration at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Introduction and First Reading of Government Bills

A message was brought from the House of Commons with a Bill C-31, An Act to amend the Old Age Security Act, to which it desires the concurrence of the Senate.

The bill was read the first time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Rivard, that the bill be placed on the Orders of the Day for a second reading two days hence.

The question being put on the motion, it was adopted.

◦ ◦ ◦

PRIÈRE**DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS****Hommages**

Hommage est rendu à l'honorable sénateur Stollery, qui prendra sa retraite du Sénat le 29 novembre 2010.

Déclarations de sénateurs

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES**Présentation de rapports de comités permanents ou spéciaux**

L'honorable sénateur Downe, président du Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement, dépose le deuxième rapport de ce comité (*Crédit 10 du Budget supplémentaire des dépenses (B) 2010-2011*).—Document parlementaire n° 3/40-824S.

◦ ◦ ◦

L'honorable sénateur Wallace, vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, présente le douzième rapport de ce comité (*Proposition de la commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation, avec observations*).

(Le rapport est imprimé en annexe aux pages 978 à 1003.)

L'honorable sénateur Wallace propose, appuyé par l'honorable sénateur Rivard, que le rapport soit inscrit à l'ordre du jour pour étude à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Introduction et première lecture de projets de loi émanant du gouvernement

La Chambre des communes transmet au Sénat un message avec le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse, pour lequel elle sollicite l'agrément du Sénat.

Le projet de loi est lu pour la première fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Rivard, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la deuxième lecture dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

◦ ◦ ◦

A message was brought from the House of Commons with a Bill C-3, An Act to promote gender equity in Indian registration by responding to the Court of Appeal for British Columbia decision in *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), to which it desires the concurrence of the Senate.

The bill was read the first time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Johnson, that the bill be placed on the Orders of the Day for a second reading two days hence.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDERS OF THE DAY

MESSAGES FROM THE HOUSE OF COMMONS

A message was brought from the House of Commons to return Bill S-3, An Act to implement conventions and protocols concluded between Canada and Colombia, Greece and Turkey for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income,

And to acquaint the Senate that the Commons has passed this bill, without amendment.

GOVERNMENT BUSINESS

Bills

Orders No. 1 to 4 were called and postponed until the next sitting.

Inquiries

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

Reports of Committees

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

La Chambre des communes transmet au Sénat un message avec le projet de loi C-3, Loi favorisant l'équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens en donnant suite à la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire *McIvor v. Canada* (Registrar of Indian and Northern Affairs), pour lequel elle sollicite l'agrément du Sénat.

Le projet de loi est lu pour la première fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Johnson, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la deuxième lecture dans deux jours.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ORDRE DU JOUR

MESSAGES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

La Chambre des communes transmet au Sénat un message par lequel elle retourne le projet de loi S-3, Loi mettant en œuvre des conventions et des protocoles conclus entre le Canada et la Colombie, la Grèce et la Turquie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu.

Et informe le Sénat que les Communes ont adopté ce projet de loi, sans amendement.

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

Projets de loi

Les articles n^{os} 1 à 4 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Interpellations

L'article n^o 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

Rapports de comités

L'article n^o 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

OTHER BUSINESS

Senate Public Bills

Order No. 1 was called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Chapat, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, for the second reading of Bill S-220, An Act to amend the Official Languages Act (communications with and services to the public).

After debate,

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Orders No. 3 to 9 were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Day, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, for the second reading of Bill S-208, An Act to amend the Conflict of Interest Act (gifts).

After debate,

The Honourable Senator Comeau, for the Honourable Senator Angus, moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Order No. 11 was called and postponed until the next sitting.

Commons Public Bills

Orders No. 1 to 4 were called and postponed until the next sitting.

Reports of Committees

Orders No. 1 to 7 were called and postponed until the next sitting.

Other

Orders No. 5, 14 and 8 (inquiries) were called and postponed until the next sitting.

o o o

AUTRES AFFAIRES

Projets de loi d'intérêt public du Sénat

L'article n° 1 est appelé et différé à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Chapat, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-220, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles (communications avec le public et prestation des services).

Après débat,

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

Les articles n^{os} 3 à 9 sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Day, appuyée par l'honorable sénateur Losier-Cool, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-208, Loi modifiant la Loi sur les conflits d'intérêts (cadeaux).

Après débat,

L'honorable sénateur Comeau, au nom de l'honorable sénateur Angus, propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

L'article n° 11 est appelé et différé à la prochaine séance.

Projets de loi d'intérêt public des Communes

Les articles n^{os} 1 à 4 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Rapports de comités

Les articles n^{os} 1 à 7 sont appelés et différés à la prochaine séance.

Autres

Les articles n^{os} 5, 14 et 8 (interpellations) sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Eaton, calling the attention of the Senate to the benefits of Canada's oil sands.

After debate,
The Honourable Senator Comeau, for the Honourable Senator Segal, moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Orders No. 10, 3, 13, 2, 7 (inquiries), 38, 57 (motions) and 12 (inquiry) were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Oliver, calling the attention of the Senate to the state of Pluralism, Diversity and Racism in Canada and, in particular, to how we can develop new tools to meet the challenges of the 21st century to fight hatred and racism; to reduce the number of hate crimes; and to increase Canadians' tolerance in matters of race and religion.

After debate,
The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Orders No. 55 (motion), 16, 17 (inquiries) and 50 (motion) were called and postponed until the next sitting.

o o o

Resuming debate on the inquiry of the Honourable Senator Mitchell, calling the attention of the Senate to the online presence and website of the Senate.

After debate,
The Honourable Senator Chaput moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

INQUIRIES

The Honourable Senator Mitchell called the attention of the Senate to the state of women's equality in Canada.

After debate,
The Honourable Senator Wallin moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

o o o

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Eaton, attirant l'attention du Sénat sur les avantages des sables bitumineux du Canada.

Après débat,
L'honorable sénateur Comeau, au nom de l'honorable sénateur Segal, propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

Les articles n^{os} 10, 3, 13, 2, 7 (interpellations), 38, 57 (motions) et 12 (interpellation) sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Oliver, attirant l'attention du Sénat sur l'état du pluralisme, de la diversité et du racisme au Canada et, en particulier, sur comment nous pouvons développer de nouveaux outils adaptés au XXI^e siècle pour lutter contre la haine et le racisme, réduire le nombre de crimes haineux et accroître la tolérance au Canada en matière de race et de religion.

Après débat,
L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

Les articles n^{os} 55 (motion), 16, 17 (interpellations) et 50 (motion) sont appelés et différés à la prochaine séance.

o o o

Reprise du débat sur l'interpellation de l'honorable sénateur Mitchell, attirant l'attention du Sénat sur la présence du Sénat en ligne et sur le site web du Sénat.

Après débat,
L'honorable sénateur Chaput propose, appuyée par l'honorable sénateur Mahovlich, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

INTERPELLATIONS

L'honorable sénateur Mitchell attire l'attention du Sénat sur la situation de l'égalité des femmes au Canada.

Après débat,
L'honorable sénateur Wallin propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

o o o

The Honourable Senator Wallin called the attention of the Senate to the efforts and accomplishments of Canadian military members, diplomats and aid workers in Afghanistan over the past ten years, which has included significant milestones in security, basic services, economic development, diplomacy and humanitarian assistance;

The Government of Canada's plans for continued assistance to that country to build on this progress through a new non-combat role for Canada's engagement in Afghanistan until 2014 by training Afghan security forces so that Afghanistan can progressively take control of its own security and future; and

The fact that the Canadian Government will persist with its successful education and health initiatives for children, promotion of regional diplomacy and delivering humanitarian assistance to the Afghan people.

After debate,

The Honourable Senator Stratton moved, seconded by the Honourable Senator Andreychuk, that further debate on the inquiry be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

REPORTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 28(2):

Report of the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada for the fiscal year ended March 31, 2010, pursuant to the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, sbs. 71(1).—Sessional Paper No. 3/40-822.

Interim Order No. 2 Respecting Mail, Cargo and Baggage (JUS-81100-2-90), dated November 22, 2010, pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1985, c. A-2, sbs. 6.41(5).—Sessional Paper No. 3/40-823.

ADJOURNMENT

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Senate do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

(Accordingly, at 4:46 p.m. the Senate was continued until 1:30 p.m. tomorrow.)

L'honorable sénateur Wallin attire l'attention du Sénat sur les efforts et les réalisations des membres des Forces armées, des diplomates et des travailleurs de l'aide du Canada en Afghanistan au cours des dix dernières années, notamment sur les grandes réussites au chapitre de la sécurité, des services de base, du développement économique et de l'aide humanitaire;

Les plans du gouvernement du Canada en ce qui a trait au maintien de l'aide à l'Afghanistan pour permettre à ce pays de se développer grâce à notre nouvel engagement pour des postes de non-combattants d'ici 2014 par la formation des forces de sécurité afghanes de manière à ce que l'Afghanistan puisse assumer peu à peu le contrôle de sa sécurité et de son avenir; et

Le fait que le gouvernement canadien poursuivra ses initiatives en matière d'éducation et de santé pour les enfants, de promotion de la diplomatie régionale et de prestation d'aide humanitaire au peuple afghan.

Après débat,

L'honorable sénateur Stratton propose, appuyé par l'honorable sénateur Andreychuk, que la suite du débat sur l'interpellation soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

RAPPORTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 28(2) DU RÈGLEMENT

Rapport du Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 2010, conformément à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, par. 71(1).—Document parlementaire n° 3/40-822.

Arrêté d'urgence n° 2 visant le courrier, le fret et les bagages (JUS-81100-2-90), en date du 22 novembre 2010, conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. 1985, ch. A-2, par. 6.41(5).—Document parlementaire n° 3/40-823.

AJOURNEMENT

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Sénat s'ajourne maintenant.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

(En conséquence, à 16 h 46 le Sénat s'ajourne jusqu'à 13 h 30 demain.)

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 85(4)

Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

The Honourable Senator Carignan replaced the Honourable Senator Segal (*November 23, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Meighen (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Meighen replaced the Honourable Senator Kochhar (*November 19, 2010*).

Special Senate Committee on Anti-terrorism

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Plett (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Marshall (*November 19, 2010*).

Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce

The Honourable Senator Poirier replaced the Honourable Senator Gerstein (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Ringuette replaced the Honourable Senator Merchant (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Massicotte replaced the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Oliver replaced the Honourable Senator Ogilvie (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Mockler replaced the Honourable Senator Plett (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Gerstein replaced the Honourable Senator Marshall (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Martin (*November 19, 2010*).

Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

The Honourable Senator De Bané, P.C., replaced the Honourable Senator Jaffer (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Marshall (*November 19, 2010*).

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Neufeld (*November 19, 2010*).

Standing Joint Committee on the Library of Parliament

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Johnson (*November 19, 2010*).

Standing Senate Committee on National Finance

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Eaton (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Dickson replaced the Honourable Senator Martin (*November 19, 2010*).

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 85(4) du Règlement

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

L'honorable sénateur Carignan a remplacé l'honorable sénateur Segal (*le 23 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Meighen (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Meighen a remplacé l'honorable sénateur Kochhar (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des banques et du commerce

L'honorable sénateur Poirier a remplacé l'honorable sénateur Gerstein (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Ringuette a remplacé l'honorable sénateur Merchant (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Massicotte a remplacé l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Oliver a remplacé l'honorable sénateur Ogilvie (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Mockler a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Gerstein a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénateur De Bané, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Jaffer (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Marshall (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 19 novembre 2010*).

Comité mixte permanent de la Bibliothèque du Parlement

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Johnson (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des finances nationales

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Eaton (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Dickson a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 19 novembre 2010*).

Standing Senate Committee on National Security and Defence

The Honourable Senator Segal replaced the Honourable Senator Duffy (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Duffy replaced the Honourable Senator Lang (*November 19, 2010*).

Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Fraser (*November 23, 2010*).

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Braley (*November 22, 2010*).

Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

The Honourable Senator Stratton replaced the Honourable Senator Wallace (*November 19, 2010*).

Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Braley (*November 22, 2010*).

Standing Senate Committee on Transport and Communications

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator MacDonald (*November 22, 2010*).

The Honourable Senator Kochhar replaced the Honourable Senator Martin (*November 22, 2010*).

Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense

L'honorable sénateur Segal a remplacé l'honorable sénateur Duffy (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Duffy a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 19 novembre 2010*).

Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Fraser (*le 23 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Braley (*le 22 novembre 2010*).

Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

L'honorable sénateur Stratton a remplacé l'honorable sénateur Wallace (*le 19 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Braley (*le 22 novembre 2010*).

Comité sénatorial permanent des transports et des communications

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur MacDonald (*le 22 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Kochhar a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 22 novembre 2010*).

APPENDIX
(see p. 971)

Tuesday November 23, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your committee, to which was referred the document “National Parole Board User Fees Proposal” dated September 27, 2010, has, in obedience to its order of reference of Monday, September 27, 2010, examined the proposed user fee.

Your committee recommends that, in accordance with section 5 of the *User Fees Act*, the Senate approve the proposed increase to the National Parole Board’s component of the pardon user fee from \$35 to \$135, which creates a total fee of \$150 (including the RCMP’s component).

Your committee has also made certain observations which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le vice-président,

JOHN D. WALLACE

Deputy Chair

ANNEXE
(voir p. 971)

Le mardi 23 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le document « Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d’utilisation », en date du 27 septembre 2010, a, conformément à l’ordre de renvoi du lundi 27 septembre 2010, étudié la proposition de frais d’utilisation.

Votre comité recommande que, conformément à l’article 5 de la *Loi sur les frais d’utilisation*, le Sénat approuve la proposition de hausser de 35 \$ à 135 \$ la part des frais d’utilisation exigés qui revient à la Commission nationale des libérations conditionnelles, ce qui porterait le montant total des frais à 150 \$ (y compris la part de la GRC).

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**APPENDIX TO THE TWELFTH REPORT OF THE STANDING SENATE
COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS ON
THE NATIONAL PAROLE BOARD'S USER FEES PROPOSAL**

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

On 27 September 2010, the Honourable Gerald J. Comeau, Deputy Leader of the Government in the Senate, tabled a document entitled *National Parole Board User Fee Proposal* in the Senate. This document, which was prepared by the Parole Board of Canada (hereafter the “Board” or the “National Parole Board”), seeks to increase the fee for a pardon application from \$50 to \$150. The proposal was tabled in the Senate in accordance with section 4(2) of the *User Fees Act*,¹ which requires ministers² responsible for regulating authorities³ (in this case, the responsible Minister is the Minister of Public Safety and the regulating authority is the National Parole Board) to table a proposal in each House of Parliament⁴ every time that a regulatory authority fixes, increases, expands the application of, or increases the duration of a user fee. The tabled proposal must:

- explain in respect of what service, product, regulatory process, facility, authorization, permit or licence the user fee is being proposed;
- state the reason for any proposed change in user fee rate;
- include performance standards against which the performance of the regulating authority can be measured (these standards should be comparable to those established by other countries with which a comparison is relevant), as well as the actual performance levels that have been reached by the regulating authority in delivering the product or service in question;

¹ S.C. 2004, c. 6.

² Section 2 of the *User Fees Act*, defines “Minister” as:

“the appropriate minister, as defined in section 2 of the *Financial Administration Act*, who is responsible for the regulating authority.”

³ Section 2 of the *User Fees Act* defines “regulating authority” as:

“a department, agency, board, commission, or any other body mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act* that has the power to fix a user fee under the authority of an Act of Parliament. Where the Act gives that power to the Governor in Council or a Minister, it means the body proposing the user fee.”

⁴ On 20 September 2010, the *National Parole Board User Fees Proposal* was tabled in the House of Commons. On 25 October 2010, a report recommending that the proposal be adopted was deemed presented to the House of Commons by the Standing Committee on Public Safety and National Security, pursuant to section 6(2) of the *User Fees Act*.

- give an estimate of the total amount that the regulating authority will collect in the first three fiscal years after the introduction of the user fee, and identify the costs that the user fee will cover; and
- describe the establishment of an independent advisory panel, designed to resolve any complaints respecting the change in user fee received by the regulating authority, and outline how any complaints received by the regulating authority have been dealt with.

Immediately after the *National Parole Board User Fee Proposal* was tabled in the Senate, it was referred to this committee for study,⁵ in accordance with Rule 28(3.1) of *Rules of the Senate of Canada*. This rule states:

28 (3.1) When the Leader of the Government in the Senate or the Deputy Leader of the Government in the Senate tables a document proposing a user fee, it is deemed referred, without debate or a vote, to the select committee designated in the Senate for the purpose by the Leader of the Government in the Senate or the Deputy Leader of the Government in the Senate following consultation with the Leader of the Opposition in the Senate or the Deputy Leader of the Opposition in the Senate.⁶

Section 5 of the *User Fees Act* specifies that once a user fee proposal has been referred to a committee for study, the committee in question may review it, “and submit to the Senate or the House of Commons, as the case may be, a report containing its recommendation as to the appropriate user fee, subject to section 5.1.” Under section 5.1 of the *Act*, the user fee (which in this case would be \$150) shall be reduced if the regulating authority (in this case the National Parole Board) fails to meet the performance standards established by it for that fiscal year by a percentage greater than 10%.⁷ The amount of the reduction cannot exceed 50%. The reduced fee applies from the date that the regulating authority’s annual report is tabled to the date of the tabling of the authority’s next annual report.

⁵ Senate, *Debates*, 3rd Session, 40th Parliament, 27 September 2010, p. 1074, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/050db_2010-09-27-E.pdf.

⁶ See *Rules of the Senate of Canada*, 10 March 2010, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-e/senrules_00-e.htm.

⁷ In the case of the National Parole Board’s performance standards for the processing of pardon applications, the Board states in its proposal that its performance standards for processing pardon applications following the fee increase will be 60 days for summary offences, 180 days for indictable offences and 12 months in cases where the Board is considering denying a pardon. See *National Parole Board User Fee Proposal*, pp. 10–11. These performance standards do not apply to pardon applications received after 29 June 2010, the day that *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* S.C. 2010, c. 5. Prior to enactment, this statute was known as Bill C-23A. More details about this new statute, the changes it introduced to the pardon application process, and the impact it is expected to have on future Board proposals to increase user fees for pardons will be provided in the following section of this report.

Once the committee of the Senate or the House of Commons has reported on what it believes the appropriate user fee should be, section 6(1) of the *User Fees Act* states that the Senate or the House of Commons, as the case may be, may pass a resolution approving, rejecting or amending the committee's recommendation. The *Act* does not, however, state what the consequences of such parliamentary resolutions will be. In accordance with section 6(2) of the *Act*, as well as with Rule 28(3.2) of the *Rules of the Senate of Canada*, if a committee to whom a user fee proposal has been referred for study fails to report back to the appropriate House of Parliament within 20 sitting days after the user fee proposal was tabled, the committee is deemed to have submitted a report to the Chamber recommending approval of the user fee in question.

THE NATIONAL PAROLE BOARD USER FEE PROPOSAL

A. Background

The statute which gives the National Parole Board the necessary authority to grant, refuse to grant or revoke pardons issued to those who have been convicted of criminal offences is the *Criminal Records Act*.⁸ The *Criminal Records Act* not only contains criteria that govern who is eligible and therefore may apply for a pardon from the Board, but also the factors that the Board will take into consideration when deciding whether or not to grant, deny or revoke a pardon, and the procedures applicable to pardon applications.

The provisions governing the issuance of pardons by the Board have recently undergone significant amendment. On 29 June 2010, *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)*⁹ (formerly known as Bill C-23A) came into force. This statute amended provisions of the *Criminal Records Act* to place restrictions on applications for pardons in certain cases.

Prior to the coming into force of Bill C-23A, a person could apply to the National Parole Board for a pardon three years after the expiry of a sentence for a summary conviction offence and five years after the expiry of a sentence for an indictable offence. In the case of an indictable offence, the Board could grant a pardon if it was satisfied that the applicant had been of good conduct and had not been convicted of another offence. The Board had no discretion to refuse to issue a pardon to an applicant who had been convicted of a summary offence, provided the applicant had not been convicted of another offence during the three-year period. However, *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* amended section 4 of the *Criminal Records Act* to extend the waiting period before one is eligible to apply for a pardon to ten years in the case of a serious personal injury offence within the meaning of section 752 of the *Criminal Code*,¹⁰ including manslaughter, for which the applicant was sentenced to

⁸ R.S.C. 1985, c. C-47.

⁹ S.C. 2010, c. 5.

¹⁰ "Serious personal injury offence" is defined as:

imprisonment for a period of two years or more, or an offence referred to in Schedule 1 of *Criminal Records Act*¹¹ that was prosecuted by indictment. The waiting period before one is eligible to apply for a pardon was also extended to five years in the case of any other offence prosecuted by indictment, an offence referred to in Schedule 1 of the *Criminal Records Act* that is punishable on summary conviction or a service offence within the meaning of the *National Defence Act*¹² that meets a certain punishment threshold.

An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act) also added new criteria for the National Parole Board to consider when determining whether or not a pardon should be granted for an indictable offence. Section 4.1 of the *Criminal Records Act* now states that, in these circumstances, the applicant must satisfy the Board that granting the pardon would provide a measurable benefit to him or her, would sustain his or her rehabilitation in society as a law-abiding citizen, and would not bring the administration of justice into disrepute (see sections 4.1(1)(b) and 4.1(2) of the *Criminal Records Act*). In addition, section 4.1(3) of the *Criminal Records Act* now states that in determining whether granting the pardon would bring the administration of justice into disrepute, the Board may consider the nature, gravity and duration of the offence, the circumstances surrounding the commission of the offence, any information relating to the applicant's criminal or service offence history and any factor prescribed by regulation. As yet, it does not appear that additional factors have been prescribed by regulation.

The proposal makes it clear that the user fee increase being sought at this time, which would increase the fee applicants for pardons must pay from \$50 to \$150, is the first part of a staged increase. The Board's current proposal explicitly states that the Board will be tabling another proposal in the near future (2011–2012), seeking another increase in user fees that would allow it to fully recover the costs of granting pardons under the new legislation.¹³ In other words, the proposal currently before the committee seeks an interim fee increase, in order to ensure that the National Parole Board "has the capacity to process annual volumes of pardon applications in a timely and cost effective manner."¹⁴ The proposal is not designed to obtain full cost recovery for pardons in accordance with the changes to the *Criminal Records Act* introduced by Bill C-23A.

(a) an indictable offence, other than high treason, treason, first degree murder or second degree murder, involving

- (i) the use or attempted use of violence against another person, or
 - (ii) conduct endangering or likely to endanger the life or safety of another person or inflicting or likely to inflict severe psychological damage on another person,
- and for which the offender may be sentenced to imprisonment for ten years or more, or

(b) an offence or attempt to commit an offence mentioned in section 271 (sexual assault), 272 (sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm) or 273 (aggravated sexual assault).

¹¹ Schedule 1 offences are generally sexual offences involving young persons.

¹² R.S.C. 1985, c. N-7.

¹³ *National Parole Board User Fee Proposal*, pp. 5-6, 15.

¹⁴ *Ibid.* at p. 4.

When officials from the National Parole Board, appeared before this committee on 22 June 2010, during its study of Bill C-23A, they estimated that it cost approximately \$250 to process a pardon application, including overhead costs,¹⁵ and suggested that if Bill C-23A was enacted, the actual cost of processing a pardon application could double to \$500.¹⁶

B. The Current Proposal Before the Committee

In the *National Parole Board User Fee Proposal* tabled in the Senate on 27 September 2010, the Board states that although the *Criminal Records Act* was enacted in 1970, a \$50 user fee for pardons was not introduced until 1994/1995. The Board states that “it was determined at that time that a \$50 fee was reasonable and appropriate, reflecting the potential benefit received by pardon recipients without imposing undue financial hardship.”¹⁷ However, since that time, the Board “has experienced high volumes of pardon applications with limited capacity to respond.”¹⁸ This has resulted in backlogs of pardon applications, followed by temporary solutions to eliminate the backlog, followed by a re-emergence of backlogs.

In its proposal, the Board also states that it has historically received an average of 20,000 pardon applications per year. However, in 2007/2008, it received 30,400 applications per year, with expectations that the number of pardon applications will only continue to increase in the future because of:

- greater scrutiny by government, private and voluntary sectors of potential employees;
- the increased significance of a pardon for employment and travel;
- active advertising campaigns by private sector organizations involved in aiding pardon applicants; and
- the increasing number of people eligible to apply for a pardon.¹⁹

In addition, the Board notes in its proposal that costs to process a pardon application have increased considerably since the introduction of the \$50 user fee in 1994/1995. Increased costs are attributable to:

- salary increases for employees;
- the impacts of inflation;

¹⁵ Ibid., p. 36.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ *National Parole Board's User Fee Proposal*, p. 3.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. at p. 4.

- higher costs due to higher workload volumes;
- the impact of workload growth including staff requirements – more people, more supervision, more office space, more administrative overhead; and
- a more comprehensive costing methodology (based on Treasury Board policy) that is broader in scope and involves new cost elements.²⁰

In order for the pardons program to be sustainable (in other words, in order for the Board to provide pardons in a timely and cost effective manner), the Board proposes a fee increase of \$100, effectively increasing the amount collected from applicants for processing of their pardon applications from \$50 to \$150. The Board also advised that, if the user fee increase is approved, \$135 of this fee will be given to the Board and \$15 to the Royal Canadian Mounted Police for its role in the pardons process.²¹

C. The Consultation Process

In addition to providing details regarding the amount of the proposed fee increase and why the Board is seeking to increase the applications fee for pardons at this time, the *National Parole Board User Fee Proposal* also provides some general information regarding the consultation process it followed in developing its proposal.

Section 4(1) of the *User Fees Act* sets out consultation requirements that regulating authorities are required to follow before fixing, increasing, expanding the application of or increasing the duration of a user fee. It states:

4. (1) Before a regulating authority fixes, increases, expands the application of or increases the duration of a user fee, it must
 - (a) take reasonable measures to notify clients, and other regulating authorities with a similar clientele of the user fee proposed to be fixed, increased, expanded in application or increased in duration;
 - (b) give all clients or service users a reasonable opportunity to provide ideas or proposals for ways to improve the services to which the user fee relates;

²⁰ Ibid. at p. 5.

²¹ Ibid. A breakdown of the direct costs to the Board of each part of the pardon application process is provided on page 6 of the *National Parole Board User Fee Proposal*. Essentially, the activities of screening, investigation, preparation of cases for decision-making, issuing pardons, and notification of pardons awarded is estimated to result in a direct cost to the Board of \$120 per pardon application; decisions by Board members to grant, deny or revoke pardons is estimated to result in a direct cost of \$3 per pardon application; mail services, postage and records

- (c) conduct an impact assessment to identify relevant factors, and take into account its findings in a decision to fix or change the user fee;
- (d) explain to clients clearly how the user fee is determined and identify the cost and revenue elements of the user fee;
- (e) establish an independent advisory panel to address a complaint submitted by a client regarding the user fee or change; and
- (f) establish standards which are comparable to those established by other countries with which a comparison is relevant and against which the performance of the regulating authority can be measured.

In addition, section 4(3) of the *User Fees Act* states that if the user fee being proposed is higher than that existing in a country with which a comparison has been made, the Minister in charge of the regulating authority (in this case the Minister of Public Safety) must give reasons for the difference.

In its 27 September 2010 proposal, the Board advised that it consulted with the following government departments or agencies in developing its user fee proposal: the RCMP, the Correctional Service of Canada, National Defence, Status of Women Canada, Service Canada, the Treasury Board Secretariat, and the Office of the Comptroller General. With respect to the input received from these departments or agencies, the Board stated:

Feedback from this session indicated that all participants acknowledged the need for the Board to proceed with the proposal for the increase in the pardon user fee, given the workload pressures that it faces in the pardons area and the need to maintain sufficient resources to manage its responsibilities for conditional release.²²

However, the Board's proposal indicates that it did not attempt to meet directly with clients who might be affected by the fee increase, such as offenders who might attempt to seek pardons in the future, or persons who have received pardons in the past. In this regard, the Board stated that:

[p]revious attempts by the NPB [National Parole Board] to consult directly with pardon recipients or potential pardon applicants have proven unsuccessful as these groups have generally been unwilling to come forward to participate. By definition, users of pardons services

management is estimated to result in a direct cost of \$10 per pardon application; and processing of payments received and refunds granted is estimated to result in a direct cost of \$2 per pardon application.

²² Ibid. at p. 13.

have criminal records, and many have not revealed their records to friends or family.²³

Instead of consulting directly with offenders or past pardon recipients, the Board consulted with members of the National Associations Active in Criminal Justice (NAACJ), which includes among its membership, representatives of offender advocacy groups from across the country. Member organizations of the NAACJ include the Canadian Bar Association, the Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRSQ), the Block Parent Program of Canada, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, and the John Howard Society of Canada, among other groups. According to the proposal, the feedback that the Board received from the NAACJ was that the Board needed to ensure that pardon applications are processed in a timely matter, simplify the pardons application process and take steps to enhance the information available to the public regarding pardons.²⁴

The Board indicated that it also attempted to engage in e-consultations regarding the proposed user fee increase, but only received three responses, two which were opposed to the fee increase and one which was in favour of it. Since no “complaint” submitted by a client was received by the Board, it concluded that there was no requirement to convene an independent advisory panel, pursuant to section 4.1 of the *User Fees Act*.²⁵

With respect to international comparisons conducted by the Board, the Board’s proposal states that:

while many jurisdictions have schemes to provide for relief from having to disclose a past criminal record, no jurisdiction could be identified that could provide a meaningful comparison in terms of the nature of the pardon program or the extent of pardon services provided in return for the user fee charged for service.²⁶

WITNESSES THE COMMITTEE HEARD FROM

During its study of the *National Parole Board User Fee Proposal*, the committee heard from officials from the National Parole Board and a representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, a non-governmental association that works with women and girls in the criminal justice system, many of whom have been convicted of criminal offences.

²³ Ibid. at p. 12.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid. at p. 13. Under section 4.1 of the *User Fees Act*, a regulating authority in receipt of a complaint submitted by a client about a proposed user fee must first try and resolve the complaint and give the complainant notice in writing of proposed measures for its resolution. If the complaint is not resolved to the complainant’s satisfaction within 30 days, the complainant may request referral of that complaint to an independent advisory panel, which will hear the complaint, prepare a report on its findings and recommendations for resolving the complaint. The panel also has the power to award costs.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

When officials from the Board appeared before the committee on 6 October 2010, they provided some additional information and clarifications regarding both the proposal itself, as well as the consultation process the Board followed in developing it. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies also provided some additional information regarding the role they played in the consultation process.

A. Additional Reasons for the Proposed Fee Increase and Funds Earned from the Current Fee Collected

Firstly, the officials from the Board advised that applications for pardons have continued to increase and that in 2008–2009, the Board had received over 36,000 applications for pardons. Officials also advised that as a result of this continual increase in the number of pardon applications received each year, the Board has been forced to divert funds from its conditional release budget to address budget shortfalls in the pardons program. They further asserted that without an increase of the current user fee, the pardons program would be unsustainable. They also expressed the view that in light of the tremendous benefit a pardon conveys to individuals who receive them (particularly in terms of the timely access to gainful employment that pardons often provide to offenders) individuals will continue to apply for pardons, notwithstanding the fee increase.

Currently, of the \$50 user fee the Board charges for pardon applications, the Board receives \$35 of the fee, with \$15 of the fee going to the RCMP. When asked how much money per year that Board gets from its portion of pardon application fees received, officials advised based on the number of applications it currently receives, the Board obtains approximately \$850,000/year, whereas the total cost of administering the pardons program is approximately \$5.6 million, including both direct and indirect costs. Direct costs of the program represent just under half of this amount, or \$3.2 million.

With respect to a future potential proposal to increase user fees to cover the costs of the pardon's program in the wake of the enactment of Bill C-23A, officials advised that in that proposal, the Board would be seeking to end the subsidization of pardon applications through use of tax dollars. In other words, the goal of the future proposal to increase user fees, which the Board is likely to submit in 2011–2012, would be to move towards a full cost recovery model.

B. International Comparisons

When asked how the proposed user fee increase compares to the fee charged for pardons in other countries, Board officials indicated that there was really no basis for comparing Canada's pardon application process to those of other countries. They advised that in the Commonwealth

²⁶ Ibid. at p. 14.

countries, for example, such as the United Kingdom, most states in Australia or in New Zealand, with persons convicted of most offences, particularly those that are less serious in nature, the conviction is considered “spent” after a certain period of time. In the United States, by contrast, the decision as to whether or not to pardon someone is made at the executive level, by the governor of a U.S. state, or by the President of the United States, and so once again, there is no pardon application process *per se*. Accordingly, the Board was unable to conduct an international comparison regarding fees charged for pardon applications.

Officials were then asked if the Board had given any thought to adopting the model in the United Kingdom, Australia and New Zealand, at least as it pertains to summary conviction offences, and allowing offenders’ convictions to be considered spent after a predetermined period of time (i.e. an automatic granting of pardon), thereby eliminating the need for individuals convicted of summary conviction offences to apply for pardons and eliminating the need for the Board to process their applications. Such a change would also presumably reduce the Board’s costs in terms of processing pardon applications generally. The committee was informed by officials that while such proposals had been considered internally by the Board in the past, none of them have moved forward to the legislative level. Such a change in how pardons are processed would require changes to the *Criminal Records Act*, and as it is the job of the Board to follow the legislation, as written, the only way to make the pardons program sustainable at this time is to increase the user fees for pardons.

C. Additional Information Regarding the Consultation Process and the Input Received from Stakeholders

With respect to consultations engaged in by the Board prior to putting forward its current proposal, the Board stated that, in addition to the government agencies it had consulted, and its consultations with the NAACJ, the Board had also consulted with the Federal Ombudsman for Victims of Crime, the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Federation of Municipalities. Officials were asked whether, during the Board’s consultations with the NAACJ, member organizations had questioned whether the fee increase would dissuade people from applying for pardons, or put pardons applications out of the financial reach of some applicants. Board officials advised that some member organizations did comment in this regard but nonetheless supported a sustainable pardons program. These organizations called on the Board to deliver improved processing times, simplify the application process for pardons, and enhance the information available to the public on pardons and the pardons application process if the Board was planning to increase the fee for pardons.

The officials further advised that the Board has already taken action to address some of the NAACJ’S comments, including beginning work on a simplified pardon application kit, and ensuring that print and electronic information regarding the pardons program generally was available in plain language.

The representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies provided a somewhat different perspective. According to her, the NAACJ thought that the fee increase was a “*fait accompli*,” and decided at that time to focus its energies on what could be done to mitigate the effects of the increase, such as asking for improvements to the pardons application process. When asked why the Board did not attempt to meet directly with its clients, officials advised the committee that there were privacy concerns involved in attempting to contact people who had received pardons or might be eligible to receive them in the future. There were also difficulties involved in knowing exactly which clients to contact, since not all persons eligible for pardons are or have been incarcerated, and therefore, relying on correctional records to determine a client base would not result in accurate data. The officials also pointed out that pursuant to sections 4(1)(a) and 4(1)(b) of the *User Fees Act*, the Board was obligated to take *reasonable* measures to notify clients of the proposed fee increase for pardon applications and afford them a *reasonable* opportunity to provide ideas or proposals for ways to improve the services to which the user fee relates.

After consultations with the Board’s lawyers, and lawyers from the Department of Justice, Treasury Board and the Office of the Comptroller General, the Board determined that its consultations with the NAACJ, as well as the on-line consultation it hosted, met the criteria of reasonableness provided for in sections 4(1)(a) and 4(1)(b) of the *Act*.

The Board indicated in its *National Parole Board User Fee Proposal* that during its on-line consultation, it had posted information regarding the proposed user fee increase on its own website, seeking public comment. The Board said that this information was also sent to stakeholders and that the John Howard Society of Canada and the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies also agreed to add a link to the National Parole Board’s pardons page or consultation site to their own websites.²⁷ The representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies stated that the only link that was placed on her organization’s website was a link to general information regarding the pardons application process found on the National Parole Board’s website.

THE COMMITTEE’S RECOMMENDATION REGARDING THE PROPOSAL

After reviewing the *National Parole Board User Fee Proposal* that was tabled in the Senate on 27 September 2010 and hearing further testimony from witnesses, the committee recommends as follows:

That, in accordance with section 5 of the *User Fees Act*, the Senate approve the proposed increase to the National Parole Board’s component of the pardon user fee from \$35 to \$135, which creates a total fee of \$150 (including the RCMP’s component).

²⁷ *National Parole Board User Fee Proposal*, p. 13.

COMMITTEE OBSERVATIONS FOR FUTURE CONSIDERATION

As stated elsewhere herein, the *National Parole Board User Fee Proposal* makes it clear that the Board's current proposal to increase user fees from \$50 to \$150 per pardon application is an interim increase. The Board explicitly states in its current proposal that it will be tabling another proposal in Parliament in the near future (2011–2012), seeking an additional increase in user fees that would allow the Board to fully recover the direct and indirect costs of granting pardons under *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* (formerly Bill C-23A).

With that in mind, the committee encourages the Board to make the consultation process it undertakes prior to tabling a proposal in Parliament to fully recover the costs of granting pardons under *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* as comprehensive as possible. The Board should take steps, at that time, to ensure that individuals who might be directly affected by an additional user fee increase, such as individuals who have received pardons in the past or who may be eligible to receive them in the future, are, to the extent reasonably possible, both informed of the amount of the proposed increase and afforded an opportunity to submit comments or complaints regarding the proposal. In engaging in future consultation processes, the Board should not regard itself limited or constrained by the consultation process that it engaged in before tabling its current user fee proposal in Parliament.

**ANNEXE AU DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES AU SUJET DE LA
PROPOSITION DE LA COMMISSION NATIONAL DES LIBÉRATIONS
CONDITIONNELLES CONCERNANT LES FRAIS D'UTILISATION**

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

Le 27 septembre 2010, l'honorable Gerald J. Comeau, leader adjoint du gouvernement au Sénat, a déposé au Sénat un document intitulé *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*. Dans ce document préparé par la Commission des libérations conditionnelles du Canada (ci-après, la « Commission » ou la « Commission nationale des libérations conditionnelles »), il est proposé de faire passer les frais de demande de réhabilitation* de 50 à 150 \$. La proposition a été déposée au Sénat conformément au paragraphe 4(2) de la *Loi sur les frais d'utilisation*¹, exigeant que les ministres² responsables des organismes de réglementation³ (le ministre responsable est le ministre de la Sécurité publique et l'organisme de réglementation est la Commission nationale des libérations conditionnelles) déposent une proposition devant chacune des chambres du Parlement⁴ chaque fois qu'un organisme de réglementation établit ou augmente des frais d'utilisation, en élargit l'application ou en prolonge la durée d'application. La proposition déposée doit contenir les renseignements suivants :

- une description du service, du produit, du processus réglementaire, de l'installation, de l'autorisation, du permis ou de la licence auxquels les frais d'utilisation projetés s'appliquent;
- la raison pour laquelle il est proposé de modifier les frais d'utilisation;

* Les termes « réhabilitation » et « pardon » sont utilisés de façon interchangeable tout au long du rapport.

¹ L.C. 2004, ch. 6.

² L'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit « ministre » comme suit :

« Le ministre compétent au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* responsable de l'organisme de réglementation. »

³ L'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit « organisme de réglementation » comme suit :

« Ministère, agence, conseil, office, commission ou tout autre organisme qui est mentionné à l'annexe I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui a le pouvoir, en vertu d'une loi fédérale, d'établir des frais d'utilisation. Lorsque la loi donne le pouvoir d'établir les frais au gouverneur en conseil ou à un ministre, l'expression s'entend de l'organisme qui les propose. »

⁴ Le 20 septembre 2010, la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* a été présentée à la Chambre des communes. Le 25 octobre 2010, un rapport recommandant l'approbation de la proposition de la Commission est réputé présenté à la Chambre des communes par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

- les normes de rendement applicables à l'organisme de réglementation (ces normes doivent être comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente), ainsi que les niveaux de rendement de l'organisme de réglementation concernant les produits ou les services en question;
- une estimation du montant total des frais d'utilisation que l'organisme de réglementation compte percevoir au cours des trois premiers exercices suivant la prise d'effet des frais d'utilisation et une indication des coûts que ces frais permettront de recouvrer;
- une description pour établir du comité consultatif indépendant établi pour le traitement des plaintes concernant la modification des frais, déposées auprès de l'organisme de réglementation, et une description du traitement de ces plaintes.

Immédiatement après avoir été déposée au Sénat, la proposition a été renvoyée au comité pour étude⁵ conformément au paragraphe 28(3.1) du *Règlement du Sénat du Canada* :

28 (3.1) Lorsque le leader du gouvernement au Sénat ou le leader adjoint du gouvernement au Sénat dépose un document dans lequel est proposée l'imposition de frais d'utilisation, le document est considéré comme renvoyé, sans faire l'objet d'un débat ni être mis aux voix, au comité particulier désigné au Sénat à cette fin par le leader du gouvernement au Sénat ou le leader adjoint du gouvernement au Sénat, après consultation du leader de l'opposition au Sénat ou du leader adjoint de l'opposition au Sénat⁶.

Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, lorsqu'une proposition relative à des frais d'utilisation a été soumise à un comité pour étude, ce comité peut « présenter au Sénat ou à la Chambre des communes, selon le cas, un rapport faisant état de ses recommandations quant aux frais d'utilisation appropriés, sous réserve des dispositions de l'article 5.1 ». En vertu de l'article 5.1 de la *Loi*, les frais d'utilisation (dans ce cas-ci les frais de 150\$) sont réduits si, pour un exercice donné, le rendement de l'organisme de réglementation à l'égard des frais (dans le cas présent la Commission nationale des libérations conditionnelles) est inférieur aux normes de rendement qu'il a établies pour cet exercice dans une proportion dépassant 10 %⁷. Les frais sont

⁵ Sénat, *Débats*, 3^e session, 40^e législature, 27 septembre 2010, p. 1074, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/050db_2010-09-27-F.pdf

⁶ *Règlement du Sénat du Canada*, 10 mars 2010, http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-f/senrules_00-f.htm.

⁷ Dans le cas des normes de rendement de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour le traitement des demandes de réhabilitation, la Commission indique, dans sa proposition, que ses normes prévoient, après l'augmentation des frais, les délais de traitement suivants : 60 jours dans le cas des demandes reliées à des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire; 180 jours lorsqu'il s'agit de demandes ayant trait à des infractions punissables par voie de mise en accusation; 12 mois dans le cas des demandes

réduits d'un pourcentage ne dépassant pas 50 % et la réduction s'applique à partir du jour où le rapport annuel de l'organisme de réglementation est déposé jusqu'au dépôt du rapport suivant.

Après que le comité du Sénat ou de la Chambre des communes a fait rapport sur ce qu'il croit être des frais d'utilisation appropriés, le Sénat ou la Chambre des communes, selon le cas peut, par résolution en vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, approuver, rejeter ou modifier les recommandations du comité. La *Loi* ne précise toutefois pas quelles sont les conséquences de telles résolutions parlementaires. Conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi* et au paragraphe 28(3.2) du *Règlement du Sénat du Canada*, le comité qui ne fait pas rapport de ses recommandations au Sénat ou à la Chambre des communes dans les vingt premiers jours de séance suivant le dépôt de la proposition est réputé avoir présenté un rapport recommandant l'approbation des frais d'utilisation proposés.

PROPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES CONCERNANT LES FRAIS D'UTILISATION

A. Contexte

La *Loi sur le casier judiciaire*⁸ confère à la Commission le pouvoir d'accorder ou de refuser la réhabilitation aux personnes reconnues coupables d'un crime, ou encore de la révoquer. Cette loi expose non seulement les critères régissant l'admissibilité à la réhabilitation pouvant être octroyée par la Commission, mais aussi les facteurs que la Commission doit prendre en considération pour décider d'accorder, de refuser ou de révoquer la réhabilitation, ainsi que la procédure de traitement des demandes de réhabilitation.

Une importante modification a récemment été apportée aux dispositions régissant l'octroi de la réhabilitation par la Commission. Le 29 juin 2010, la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*⁹ (projet de loi C-23A) est entrée en vigueur. Cette loi a modifié des dispositions de la *Loi sur le casier judiciaire* en imposant des restrictions à certaines demandes de réhabilitation.

Avant l'adoption du projet de loi C-23A, on pouvait demander une réhabilitation à la Commission trois ans après l'expiration d'une peine d'emprisonnement pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité et cinq ans après l'expiration d'une

où la Commission envisage de refuser le pardon. Consulter : *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 12. Ces normes de rendement ne s'appliquent pas aux demandes de réhabilitation reçues après le 29 juin 2010, jour de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*, L.C. 2010, ch. 5. Avant d'être adoptée, cette loi faisait l'objet du projet de loi C-23A. La partie suivante du rapport fournit de plus amples renseignements sur cette loi, sur les changements qu'elle a entraînés dans le processus de demande de réhabilitation et sur les répercussions qu'elle devrait avoir sur les futures propositions de la Commission visant à augmenter les frais d'utilisation se rattachant à la réhabilitation.

⁸ L.R.C. 1985, ch. C-47.

⁹ L.C. 2010, ch. 5.

peine d'emprisonnement pour une infraction punissable par mise en accusation. Dans ce dernier cas, la Commission pouvait octroyer la réhabilitation si elle était convaincue que le demandeur avait eu une bonne conduite et n'avait pas été reconnu coupable d'une autre infraction. Elle n'avait aucune latitude pour refuser la réhabilitation à un demandeur qui avait été reconnu coupable d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, mais qui n'avait pas été reconnu coupable d'une autre infraction au cours de la période de trois ans. Or, la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* a modifié l'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire* en étendant à 10 ans le délai d'attente imposé pour la présentation des demandes de réhabilitation dans les cas de sévices graves à la personne au sens de l'article 752 du *Code criminel*¹⁰, notamment l'homicide involontaire coupable, pour lesquels une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus a été prononcée, ou dans le cas d'une infraction visée à l'annexe 1 de la *Loi sur le casier judiciaire*¹¹ qui a fait l'objet d'une poursuite par voie de mise en accusation. Le délai d'attente fixé pour la présentation des demandes de réhabilitation a été porté à cinq ans dans le cas des infractions qui ont fait l'objet de poursuites par voie de mise en accusation, des infractions visées à l'annexe 1 de la *Loi sur le casier judiciaire* qui sont punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou des infractions d'ordre militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*¹² qui correspondent à un certain seuil de peine.

La *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* prévoit aussi de nouveaux critères que la Commission doit prendre en considération pour décider d'octroyer ou de refuser la réhabilitation dans le cas d'infractions punissables par mise en accusation. L'article 4.1 de la *Loi sur le casier judiciaire* précise maintenant qu'en pareils cas, le demandeur doit convaincre la Commission que l'octroi de la réhabilitation lui apporterait un bénéfice mesurable, soutiendrait sa réadaptation en tant que citoyen respectueux des lois au sein de la société et ne serait pas susceptible de déconsidérer l'administration de la justice (voir l'alinéa 4.1(1)b) et le paragraphe 4.1(2) de la *Loi sur le casier judiciaire*). En outre, le paragraphe 4.1(3) précise maintenant que, pour déterminer si le fait d'octroyer la réhabilitation serait susceptible de déconsidérer l'administration de la justice, la Commission peut tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que de la durée de sa perpétration; des circonstances relatives à la perpétration de l'infraction; des renseignements

¹⁰ Les « sévices graves à la personne » comprennent :

a) les infractions — la haute trahison, la trahison, le meurtre au premier degré ou au deuxième degré exceptés — punissables, par mise en accusation, d'un emprisonnement d'au moins dix ans et impliquant :

(i) soit l'emploi, ou une tentative d'emploi, de la violence contre une autre personne,
(ii) soit une conduite dangereuse, ou susceptible de l'être, pour la vie ou la sécurité d'une autre personne ou une conduite ayant infligé, ou susceptible d'infliger, des dommages psychologiques graves à une autre personne;

b) les infractions ou tentatives de perpétration de l'une des infractions visées aux articles 271 (agression sexuelle), 272 (agression sexuelle armée, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles) ou 273 (agression sexuelle grave).

¹¹ Les infractions visées à l'annexe 1 sont généralement des infractions sexuelles commises à l'endroit de jeunes personnes.

¹² L.R.C. 1985, ch. N-7.

concernant les antécédents du demandeur à l'égard d'infractions d'ordre militaire; de tout autre critère prévu par règlement. Pour l'instant, il ne semble pas que d'autres critères sont prévus par règlement.

La proposition mentionne clairement que l'augmentation des frais d'utilisation qui s'appliquerait aux demandes de réhabilitation et qui porterait le montant de ces frais à 150 \$ au lieu des 50 \$ constitue la première étape de la hausse progressive des frais d'utilisation. Dans sa proposition, la Commission indique explicitement qu'elle présentera une autre proposition dans un proche avenir (2011-2012) afin de hausser encore les frais de manière à recouvrer pleinement les coûts liés à l'octroi de la réhabilitation conformément à la nouvelle loi¹³. Autrement dit, la proposition présentée au comité porte sur une augmentation provisoire des frais grâce à laquelle la Commission aura la « capacité de traiter annuellement un important volume de demandes de pardon en temps opportun et de façon rentable¹⁴ ». Elle n'a pas pour but d'assurer le recouvrement complet des coûts liés à l'octroi de la réhabilitation conformément aux modifications apportées à la *Loi sur le casier judiciaire* par le projet de loi C-23A.

Les représentants de la Commission qui ont comparu devant le comité le 22 juin 2010, au cours de l'étude du projet de loi C-23A, estimaient que le traitement d'une demande coûte environ 250 \$, incluant les coûts indirects¹⁵, et ont laissé entendre qu'après l'adoption du projet de loi C-23A, le coût réel du traitement doublerait¹⁶.

B. Proposition présentée au comité pour étude

Dans le document intitulé *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* qui a été déposé au Sénat le 27 septembre 2010, la Commission indique que même si la *Loi sur le casier judiciaire* a été promulguée en 1970, ce n'est qu'en 1994-1995 que des frais d'utilisation de 50 \$ ont été imposés pour les demandes de réhabilitation. La Commission a écrit : « Il avait été déterminé à cette époque qu'un montant de 50 \$ était raisonnable et approprié, et qu'il correspondait aux avantages pouvant découler du pardon sans occasionner de fardeau financier excessif¹⁷. » Mais depuis, la Commission « a connu d'importantes augmentations des demandes de pardon reçues alors que sa capacité de traiter ces demandes était très limitée¹⁸ ». Il en a résulté un retard dans le traitement des dossiers auquel des solutions temporaires ont été appliquées, mais de nouveaux retards ont perduré.

Dans sa proposition, la Commission a expliqué qu'elle avait coutume de recevoir en moyenne 20 000 demandes de réhabilitation chaque année. Or, en 2007-2008, elle en a reçu 30 400, et elle

¹³ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 5, 6 et 17.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 36.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 3.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

s'attend à ce que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter au fil des ans pour les raisons suivantes :

- un examen plus minutieux des candidats est exigé pour les emplois dans les secteurs public, privé et communautaire;
- l'importance plus grande de la réhabilitation pour trouver un emploi et pour voyager;
- les campagnes de promotion active menées par les organismes du secteur privé qui viennent en aide aux personnes désireuses d'obtenir la réhabilitation;
- le nombre croissant de personnes qui peuvent faire une demande de réhabilitation¹⁹.

De plus, la Commission a fait observer dans sa proposition que les coûts de traitement des demandes de réadaptation se sont considérablement accrus depuis l'introduction des frais d'utilisation de 50 \$ en 1994-1995. L'augmentation des coûts est attribuable à ce qui suit :

- les hausses de coûts de la main-d'œuvre;
- les effets de l'inflation;
- l'accroissement du nombre de demandes à traité;
- l'augmentation du nombre d'employés requis en raison de l'accroissement de la charge de travail – plus de personnes, plus de supervision, plus de locaux à bureau, plus de frais généraux administratifs;
- une méthode d'établissement des coûts plus complète (fondée sur la politique du Conseil du Trésor) qui est d'une plus grande portée et comporte de nouveaux éléments de coût²⁰.

Pour assurer la viabilité du programme d'octroi de la réhabilitation (autrement dit, pour octroyer la réhabilitation dans des délais raisonnables et à coûts abordables), la Commission propose d'augmenter de 100 \$ les frais perçus auprès des demandeurs pour le traitement de leurs demandes de réhabilitation; le montant des frais passerait ainsi de 50 à 150 \$. La Commission a aussi fait savoir que si l'augmentation est approuvée, 135 \$ de ce montant iront à la Commission et 15 \$ à la Gendarmerie royale du Canada pour son rôle dans le processus d'octroi de la réhabilitation²¹.

¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ *Ibid.* Une ventilation des coûts directs associés à chacune des étapes du processus de traitement des demandes est fournie à la page 7 du document *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*. Essentiellement, pour chacune des demandes de réhabilitation, on évalue les coûts directs comme suit : examen préliminaire, enquête, préparation du dossier aux fins de la prise d'une décision, octroi de la réhabilitation et notification de la décision à l'intéressé : 120 \$; décision des commissaires d'octroyer, de refuser ou

C. Processus de consultation

Outre le détail des frais proposés et les motifs pour lesquels la Commission veut augmenter les frais établis pour les demandes de réhabilitation à ce moment-ci, le document de la Commission contient des renseignements généraux sur le processus de consultation qu'elle a utilisé pour élaborer sa proposition.

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit les consultations que doit mener l'organisme de réglementation avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée :

4. (1) Avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée d'application, l'organisme de réglementation doit :

- a) prendre des mesures raisonnables pour aviser de la décision projetée les clients et les autres organismes de réglementation qui ont des clients semblables;
- b) donner aux clients ou aux bénéficiaires des services la possibilité de présenter des suggestions ou des propositions sur les façons d'améliorer les services auxquels les frais d'utilisation s'appliquent;
- c) mener une étude d'impact afin de déterminer les facteurs pertinents et prendre en considération les conclusions de cette étude dans sa décision d'établir ou de modifier les frais d'utilisation;
- d) expliquer clairement aux clients la façon dont les frais d'utilisation sont établis et en indiquer les composantes de coût et de recette;
- e) établir un comité consultatif indépendant pour le traitement des plaintes déposées par les clients au sujet des frais d'utilisation ou de leur modification;
- f) établir pour l'évaluation du rendement de l'organisme de réglementation des normes comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente.

Par ailleurs, aux termes du paragraphe 4(3) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, si les frais d'utilisateur proposés sont supérieurs à ceux qui existent dans un pays avec lequel une comparaison est faite, le ministre responsable de l'organisme de réglementation (en l'occurrence le ministre de la Sécurité publique) doit justifier la différence.

de révoquer la réhabilitation : 3 \$; services de messagerie, affranchissement et gestion des documents liés à la demande : 10 \$; traitement des paiements reçus et des remboursements accordés : 2 \$.

Dans sa proposition du 27 septembre 2010, la Commission a indiqué qu'elle avait consulté les organismes et ministères suivants : la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service correctionnel du Canada, le ministère de la Défense nationale, Condition féminine Canada, Service Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. En ce qui concerne les observations formulées par ces ministères et organismes, la Commission a indiqué :

D'après les commentaires recueillis, tous les participants reconnaissent la nécessité pour la Commission d'aller de l'avant avec la proposition d'augmenter les frais exigés des demandeurs de pardon, étant donné la lourde charge de travail qui lui incombe dans le domaine des pardons et son besoin de maintenir un niveau de ressources suffisant pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de mise en liberté sous condition²².

Dans sa proposition, la Commission mentionne qu'elle ne s'est pas efforcée de rencontrer directement les clients qui pourraient être touchés par l'augmentation des frais, notamment les contrevenants admissibles à une demande de réhabilitation ou encore les personnes qui en ont déjà obtenu une. Elle explique à cet égard :

La CNLC [Commission nationale des libérations conditionnelles] a précédemment tenté de mener des consultations directes auprès de personnes ayant obtenu un pardon et de demandeurs potentiels, mais sans succès, car ces catégories de personnes sont généralement peu disposées à prendre part à ce genre de consultations. Par définition, les utilisateurs des services de pardon ont un casier judiciaire et nombre d'entre eux n'ont pas révélé l'existence de celui-ci à leur famille et à leurs amis²³.

Plutôt que de consulter directement des contrevenants ou des personnes à qui la réhabilitation a été accordée, la Commission a décidé de consulter des représentants des Associations nationales intéressées à la justice criminelle (ANIJC), lesquels comptent des représentants de groupes de défense de délinquants de partout au pays, notamment l'Association du Barreau canadien, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec, le Programme Parents-Secours du Canada, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et la Société John Howard du Canada. Dans sa proposition, la Commission indique que, selon les commentaires reçus de l'ANIJC, il lui faut s'assurer que les demandes de réhabilitation sont traitées dans un délai raisonnable, simplifier le processus de demande et améliorer l'information publique concernant la réhabilitation²⁴.

²² *Ibid.*, p. 16.

²³ *Ibid.*, p. 15.

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

La Commission a fait savoir qu'elle s'était également efforcée de mener des consultations en ligne au sujet de l'augmentation des frais, mais qu'elle n'avait reçu que trois réponses, deux opposées à l'augmentation et l'autre favorable. Puisque la Commission n'a reçu aucune « plainte » de la part d'un client, elle n'a pas jugé nécessaire d'établir un comité consultatif indépendant comme le prévoit l'article 4.1 de la *Loi sur les frais d'utilisation*²⁵.

En ce qui concerne les comparaisons avec d'autres pays, il est indiqué dans la proposition de la Commission :

[M]ême si bon nombre de pays ont mis en place des mécanismes permettant une dispense de l'obligation de révéler l'existence d'un casier judiciaire, aucun pays n'est doté d'un programme de pardon vraiment comparable en ce qui concerne la nature du programme lui-même ou l'ampleur des services de pardon fournis en échange des frais d'utilisation²⁶.

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ

Au cours de l'étude de la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, le comité a entendu des responsables de la Commission nationale des libérations conditionnelles et un représentant de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, organisme non gouvernemental qui vient en aide aux femmes confrontées au système de justice pénale, dont bon nombre sont reconnues coupables d'infractions criminelles.

CE QU'ON A DIT AU COMITÉ

Les représentants de la Commission qui ont comparu devant le comité le 6 octobre 2010 ont fourni d'autres renseignements et précisions sur la proposition ainsi que sur le processus de consultation qu'ils ont suivi pour élaborer la proposition. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a aussi fourni d'autres renseignements sur le rôle qu'elle a joué dans ce processus.

²⁵ *Ibid.*, p. 13. Aux termes de l'article 4.1 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, l'organisme de réglementation qui reçoit des plaintes déposées par les clients relative à une augmentation des frais éventuelle doit tenter de régler une telle plainte et communiquer par écrit au plaignant une description des mesures qu'il entend prendre à cette fin. Le plaignant qui considère que les mesures sont insatisfaisantes peut, dans un délai de 30 jours, demander à l'organisme de réglementation que la plainte soit soumise à un comité consultatif indépendant, qui entendra la plainte et rédigera un rapport faisant état de ses conclusions et recommandations pour son règlement. Le comité consultatif a également le pouvoir d'adjudger des frais.

²⁶ *Ibid.*, p. 17.

A. Autres raisons motivant l'augmentation des frais et fonds provenant des frais actuellement perçus

En premier lieu, les représentants de la Commission ont dit au comité que le nombre de demandes de réhabilitation ne cesse d'augmenter et que la Commission avait reçu en 2008-2009 plus de 36 000 demandes. La Commission a donc été contrainte de puiser dans son budget des libérations conditionnelles pour pallier l'insuffisance de fonds du programme d'octroi de la réhabilitation. Les témoins ont affirmé qu'il serait impossible de maintenir le programme sans augmenter les frais d'utilisation. Selon eux, comme la réhabilitation procure d'importants avantages aux bénéficiaires (dont l'accès à un emploi rémunéré), les personnes continueront à demander la réhabilitation, peu importe l'augmentation des frais.

Des 50 \$ imposés par la Commission pour les demandes de réhabilitation, 35 \$ lui reviennent et 15 \$ vont à la GRC. Interrogés au sujet du montant annuel des frais d'utilisation qui revient à la Commission, les représentants ont indiqué que, d'après le nombre de demandes reçues, la Commission touche environ 850 000 \$ par année, alors que le coût total de l'administration du programme s'élève à environ 5,6 millions de dollars, incluant les coûts directs et indirects. Les coûts directs du programme représentent un peu moins de la moitié de ce montant, soit 3,2 millions de dollars.

Quant à une éventuelle augmentation supplémentaire des frais d'utilisation en vue de couvrir les coûts du programme par suite de l'adoption du projet de loi C-23A, les représentants ont dit qu'elle permettrait à la Commission de ne plus subventionner le programme avec l'argent des contribuables. En d'autres termes, l'objectif de la future proposition concernant l'augmentation des frais d'utilisation, que la Commission soumettra probablement en 2011-2012, est l'établissement d'un modèle de recouvrement complet des coûts.

B. Comparaisons avec d'autres pays

Interrogés au sujet de la comparaison entre les frais d'utilisation prévus dans la proposition et les frais imposés dans d'autres pays pour la réhabilitation, les représentants de la Commission ont indiqué qu'il n'existait pas vraiment de base de comparaison des processus de demande. Dans la plupart des pays du Commonwealth, notamment au Royaume-Uni, dans la majorité des États de l'Australie et en Nouvelle-Zélande, les condamnations sont considérées comme « écoulées » pour la plupart des infractions, en particulier celles qui sont moins graves, après une certaine période. Aux États-Unis par contre, la décision de réhabiliter ou non une personne se prend à un niveau supérieur, par le gouverneur de l'État, ou par le président; encore une fois, il n'existe pas de processus de demande comme tel. C'est pourquoi la Commission n'a pu procéder à une comparaison des frais applicables aux demandes de réhabilitation avec d'autres pays.

On a ensuite demandé aux représentants de la Commission si celle-ci avait songé à adopter le modèle du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, du moins pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, et de considérer comme écoulées les condamnations après une période prédéterminée (i.e. une forme d'octroi automatique de la réhabilitation). Ainsi, les personnes reconnues coupables d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité ne seraient plus tenues de présenter une demande de réhabilitation, ce qui épargnerait à la Commission la nécessité de traiter des demandes. Ce changement réduirait sans doute le coût du traitement des demandes en général pour la Commission. Les représentants ont dit au comité que la Commission avait déjà envisagé ce changement à plusieurs reprises dans le passé, mais qu'aucune proposition en ce sens n'avait été soumise au palier législatif. L'adoption du modèle susmentionné exigerait une modification de la *Loi sur le casier judiciaire*, et comme la Commission a le devoir d'appliquer la *Loi* telle quelle, l'augmentation des frais d'utilisation est le seul moyen dont elle dispose pour assurer la viabilité du programme d'octroi de la réhabilitation.

C. Autres renseignements concernant le processus de consultation et commentaires reçus des intervenants

Au sujet des consultations qu'elle a menées avant de présenter sa proposition, la Commission a indiqué qu'elle avait consulté, outre les organismes gouvernementaux et l'ANIJC, l'Ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels, l'Association canadienne des chefs de police et la Fédération canadienne des municipalités. On a demandé à la Commission si, au cours des consultations avec l'ANIJC, les organisations membres auraient indiqué qu'elles craignaient que l'augmentation des frais n'ait un effet dissuasif ou qu'elle ne soit pas à la portée de la bourse de certains demandeurs. La Commission a répondu que des organisations membres avaient effectivement exprimé ces commentaires, mais ont, tout de même, indiqué leur support pour un programme de réhabilitation durable. Elles lui avaient demandé de réduire les délais de traitement, de simplifier le processus de demande et d'améliorer l'information publique concernant la réhabilitation de même que le processus de demande si elle envisageait d'accroître les frais.

Les représentants ont ajouté que la Commission avait déjà pris des mesures pour donner suite à certains commentaires exprimés par l'ANIJC: elle avait par exemple commencé à élaborer une trousse de demande simplifiée et fait le nécessaire pour présenter en langage clair et simple l'information concernant le programme d'octroi de la réhabilitation, sur papier et sur support électronique.

La représentante de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a exposé un point de vue légèrement différent. Selon cette représentante, l'ANIJC pensait que l'augmentation des frais était un fait accompli et qu'à partir de cela, l'ANIJC a décidé de concentrer ses énergies sur les mesures à prendre pour atténuer les effets de l'augmentation, par exemple en demandant que des

améliorations soient apportées au processus de demande. Au sujet des raisons pour lesquelles la Commission n'avait pas tenté de joindre directement sa clientèle, les représentants de la Commission ont dit au comité que des mesures relatives à la protection des renseignements personnels s'appliquaient aux cas des personnes ayant obtenu une réhabilitation et des personnes pouvant y être admissibles. Il était également difficile de déterminer quels étaient les clients avec lesquels il fallait communiquer puisque les personnes admissibles à la réhabilitation n'étaient pas tout incarcérées ou ne l'avaient pas toutes été; on ne pouvait pas obtenir de données exactes sur les clients à partir des dossiers correctionnels. Les représentants ont également signalé que conformément aux alinéas 4(1)a) et b) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, la Commission était tenue de prendre des mesures *raisonnables* pour aviser les clients de l'augmentation des frais proposée et de leur donner la possibilité raisonnable de présenter des suggestions ou des propositions sur les façons d'améliorer les services auxquels les frais d'utilisation s'appliquent.

Après avoir consulté ses avocats et ceux du ministère de la Justice, du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, la Commission a jugé que ses consultations avec l'ANIJC et les consultations en ligne satisfaisaient au critère du caractère raisonnable énoncé aux alinéas 4(1)a) et 4(1)b) de la *Loi*.

La Commission a indiqué dans le document *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* que, pendant la période des consultations en ligne, elle avait affichée sur son site Web des renseignements sur l'augmentation des frais d'utilisation proposée et sollicité l'avis du public. La Commission a également indiqué qu'elle a transmis cette information aux parties intéressées, et que la Société John Howard du Canada ainsi que l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry avaient convenu d'ajouter à leurs sites Web un lien menant à la page ou au site des consultations sur la réhabilitation de la Commission²⁷. Devant le comité, la représentante des sociétés Elizabeth Fry a cependant indiqué que le seul lien inséré sur le site Web de l'Association menait à des renseignements généraux sur le processus de demande de réhabilitation qu'on trouve sur le site de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

RECOMMANDATION DU COMITÉ AU SUJET DE LA PROPOSITION :

Ayant pris connaissance de la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* présentée au Sénat le 27 septembre 2010 et recueilli les témoignages de différents intervenants, le comité recommande :

Que, conformément à l'article 5 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, le Sénat approuve l'augmentation des frais exigés par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour le traitement des demandes de réhabilitation de 35 \$ à 135 \$, portant ainsi le montant total des frais à 150 \$ (ce qui comprend la part de la GRC).

²⁷ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 15.

OBSERVATIONS DU COMITÉ POUR EXAMEN ULTÉRIEUR :

Comme le comité l'a déjà mentionné, la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* précise de manière non équivoque que l'augmentation des frais d'utilisation de 50 \$ à 150 \$ par demande de réhabilitation est une mesure provisoire. En effet, la Commission a déclaré son intention de déposer une autre proposition au Parlement à brève échéance (2011-2012) pour hausser de nouveau les frais d'utilisation et être ainsi en mesure de recouvrer la totalité des coûts directs et indirects du traitement des demandes en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* (anciennement le projet de loi C-23A).

Par conséquent, le comité encourage la Commission à entreprendre un processus de consultation aussi vaste que possible avant de déposer une proposition de recouvrement intégral des coûts des demandes de réhabilitation en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*. Dans le cadre de ce processus, la Commission devrait faire le nécessaire pour veiller à ce que les personnes qui pourraient être touchées directement par la hausse des frais, notamment celles qui ont déjà obtenu une réhabilitation ou qui pourraient y être admissibles, soient informées le mieux possible du montant de la hausse proposée et puissent faire valoir leurs points de vue ou leurs préoccupations à ce sujet. Dans ses consultations futurs, la Commission ne devrait pas se considérer comme limitée ou restreinte par le processus de consultation ayant précédé le dépôt de sa proposition actuelle au Parlement.



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 —
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5