

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12-13

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

ABORIGINAL PEOPLES

Chair:

The Honourable VERNON WHITE

Tuesday, April 30, 2013
Wednesday, May 1, 2013 (in camera)

Issue No. 36

Thirty-seventh meeting on:

The federal government's constitutional,
treaty, political and legal responsibilities
to First Nations, Inuit and Metis peoples
and other matters generally relating
to the Aboriginal Peoples of Canada

and

Twenty-eighth meeting on:

Legal and political recognition
of Métis identity in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

PEUPLES AUTOCHTONES

Président :

L'honorable VERNON WHITE

Le mardi 30 avril 2013
Le mercredi 1^{er} mai 2013 (à huis clos)

Fascicule n^o 36

Trente-septième réunion concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,
politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard
des Premières nations, des Inuits et des Métis
et d'autres questions générales relatives
aux peuples autochtones du Canada

et

Vingt-huitième réunion concernant :

La reconnaissance juridique et politique
de l'identité des Métis au Canada

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Vernon White, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beyak	Munson
* Cowan	Patterson
(or Tardif)	Raine
Demers	Seth
* LeBreton, P.C.	Sibbeston
(or Carignan)	Tannas
Lovelace Nicholas	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Tannas replaced the Honourable Senator Eaton (*May 2, 2013*).

The Honourable Senator Seth replaced the Honourable Senator Meredith (*May 2, 2013*).

The Honourable Senator Meredith replaced the Honourable Senator Seth (*May 1, 2013*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Tannas (*April 30, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Vernon White

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Beyak	Munson
* Cowan	Patterson
(ou Tardif)	Raine
Demers	Seth
* LeBreton, C.P.	Sibbeston
(ou Carignan)	Tannas
Lovelace Nicholas	Watt

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Tannas a remplacé l'honorable sénatrice Eaton (*le 2 mai 2013*).

L'honorable sénatrice Seth a remplacé l'honorable sénateur Meredith (*le 2 mai 2013*).

L'honorable sénateur Meredith a remplacé l'honorable sénatrice Seth (*le 1^{er} mai 2013*).

L'honorable sénatrice Eaton a remplacé l'honorable sénateur Tannas (*le 30 avril 2013*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 30, 2013
(79)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:30 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Demers, Lovelace Nicholas, Munson, Patterson, Raine, Seth, Sibbeston, Tannas and White (9).

In attendance: Shauna Troniak and Wren Nasr, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 2011, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*)

WITNESSES:

Office of the Correctional Investigator of Canada:

Howard Sapers, Correctional Investigator;

Marie-France Kingsley, Director of Investigations.

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

At 11:15 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 1, 2013
(80)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day, at 6:55 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Demers, Eaton, Lovelace Nicholas, Meredith, Munson, Patterson, Raine, Sibbeston and White (9).

Other senator present: The Honourable Senator Seth (1).

In attendance: Shauna Troniak and Wren Nasr, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 avril 2013
(79)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Demers, Lovelace Nicholas, Munson, Patterson, Raine, Seth, Sibbeston, Tannas et White (9).

Également présents : Shauna Troniak et Wren Nasr, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le jeudi 16 juin 2011, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;

Marie-France Kingsley, directrice des enquêtes.

M. Sapers et Mme Kingsley font tous les deux une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 11 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 1^{er} mai 2013
(80)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 18 h 55, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Demers, Eaton, Lovelace Nicholas, Meredith, Munson, Patterson, Raine, Sibbeston et White (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénatrice Seth (1).

Également présents : Shauna Troniak et Wren Nasr, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 28, 2012, the committee continued its consideration on the evolving legal and political recognition of the collective identity and rights of the Métis in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 14.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain during the in camera portion of the meeting.

It was agreed that the report be adopted in principle and that the chair and deputy chair be empowered to approve the final version of the report taking into consideration the final changes agreed to by the committee, along with typographical, grammatical, and other technical errors.

At 8:53 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 mars 2012, le comité poursuit son étude sur l'évolution de la reconnaissance juridique et politique de l'identité collective et des droits des Métis au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité étudie un projet de rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

Il est convenu d'adopter le rapport en principe et d'autoriser le président et la vice-présidente à en approuver la version finale en tenant compte des dernières modifications adoptées par le comité, ainsi que des fautes de typographie, de grammaire et des autres erreurs techniques.

À 20 h 53, il est convenu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 30, 2013

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:30 a.m., to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

Senator Vernon White (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or on the Web. I am Senator Vern White from Ontario, and I am chair of the committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. In considering what studies the committee might like to undertake, from time to time we invite individuals, organizations and departments to give us an overview of issues of concern within their mandate. Today, we will hear testimony from the Office of the Correctional Investigator of Canada. Last month that office tabled a report in Parliament that the committee is very interested in hearing about. The report is entitled *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act*.

Before hearing from our witnesses, I would like to take this opportunity to ask members of the committee who are present this morning to introduce themselves.

Senator Lovelace Nicholas: Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick.

Senator Munson: Jim Munson, originally from New Brunswick, an Ontario senator.

[*Translation*]

Senator Demers: Jacques Demers from the province of Quebec.

[*English*]

Senator Raine: Nancy Greene Raine from British Columbia.

Senator Tannas: Scott Tannas from Alberta.

Senator Patterson: Dennis Patterson from Nunavut.

The Chair: Colleagues, please help me in welcoming the Office of the Correctional Investigator of Canada, represented by Howard Sapers, Correctional Investigator; and Marie-France Kingsley, Director of Investigations. Mr. Sapers, we look forward to your presentation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 30 avril 2013

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

Le sénateur Vernon White (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs et aux membres du public qui suivent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet. Je suis le sénateur Vern White, de l'Ontario, et je suis le président du comité.

Le comité est chargé d'examiner les lois et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada en général. Pour choisir nos sujets d'étude, nous invitons à l'occasion des personnes, des organisations et des ministères à nous proposer des questions qui se rapportent à notre mandat. Aujourd'hui, nous écoutons le témoignage du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. Le mois dernier, ce bureau a déposé au Parlement un rapport qui intéresse énormément le comité. Ce rapport s'intitule *Une question de spiritualité : les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Avant de donner la parole à nos témoins, j'aimerais demander aux membres du comité qui sont ici ce matin de se présenter.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Sénatrice Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Munson : Jim Munson. Je suis originaire du Nouveau-Brunswick, mais je représente l'Ontario.

[*Français*]

Le sénateur Demers : Jacques Demers, de la province de Québec.

[*Traduction*]

La sénatrice Raine : Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, de l'Alberta.

Le sénateur Patterson : Dennis Patterson, du Nunavut.

Le président : Chers collègues, veuillez accueillir avec moi les représentants du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, M. Howard Sapers, enquêteur correctionnel, et Mme Marie-France Kingsley, directrice des enquêtes. Monsieur Sapers, nous vous écoutons.

Howard Sapers, Correctional Investigator, Office of the Correctional Investigator of Canada: Thank you. I appreciate the warm welcome and the opportunity to be here. Good morning, committee members.

We have some prepared remarks, and I believe an advance copy has been shared with you. I would like to go through those quickly, and we will leave the bulk of our time for your questions.

In my capacity as the Correctional Investigator of Canada, it is always a pleasure to be asked to appear before this committee and, in fact, any Senate committee, in comparison sometimes to that other place. In the interests of time, we will keep our remarks short, so that we will have an opportunity to have an exchange on the issues raised and answer your questions about our perspective on matters pertaining to federal Aboriginal corrections.

Today, I am joined by the Director of Investigations for my office, Marie-France Kingsley. Ms. Kingsley will speak to the role of my office as an ombudsman, and then she will reference some of the information and trends on federal corrections as they pertain to Aboriginal offenders.

I will then discuss in more detail the special report to Parliament entitled *Spirit Matters*, which was tabled on March 7 of this year.

As you know, the overrepresentation of Aboriginal men and women entangled in Canada's criminal justice system is not new. The social, cultural, historical and economic factors that give rise to Aboriginal incarceration rates that are several times higher than national rates have been extensively documented. These rates manifest from the lingering effects of residential schools and the creation of reserves. From the first contact onward, the dominant metaphors of this contact have been assimilation, dispossession and displacement of Aboriginal peoples.

I will now turn it over to Ms. Kingsley and then continue with my remarks.

[Translation]

Marie-France Kingsley, Director of Investigations, Office of the Correctional Investigator of Canada: Thank you, Mr. Chair. The Office of the Correctional Investigator serves as an ombudsman for federally sentenced offenders. The office's mandate provides for independent monitoring and oversight of federal corrections. On an annual basis, the office receives approximately 6,000 offender complaints. In 2011-12, investigators spent about 370 days in federal penitentiaries and interviewed more than 1,600 offenders. In last fiscal year, the office received 18,000 contacts on its toll-free number and conducted over 800 uses of force reviews.

Howard Sapers, enquêteur correctionnel, Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada : Merci. Je vous remercie de votre accueil et de nous offrir l'occasion de témoigner aujourd'hui. Bonjour à tous.

Nous avons préparé quelques commentaires, et je crois que vous avez reçu un exemplaire de notre exposé. J'aimerais le passer en revue très rapidement, pour avoir le plus de temps possible pour les questions.

En ma qualité d'enquêteur correctionnel du Canada, je suis toujours heureux d'être invité à comparaître devant le Comité comme, de fait, devant tout comité du Sénat, par opposition, parfois, à ceux de l'autre Chambre. Nos allocutions resteront assez courtes pour que nous ayons suffisamment de temps pour discuter des questions et des préoccupations relatives aux services correctionnels fédéraux pour Autochtones.

Aujourd'hui, je suis accompagné de la directrice des enquêtes, Mme Marie-France Kingsley. Mme Kingsley parlera du rôle que joue mon bureau en tant qu'ombudsman et elle vous donnera certains renseignements et certaines tendances concernant les services correctionnels fédéraux pour Autochtones.

Je parlerai ensuite de mon rapport spécial au Parlement, intitulé *Une question de spiritualité*, qui a été déposé le 7 mars 2013.

Comme vous le savez déjà, le problème de la surreprésentation des hommes et des femmes autochtones qui ont des démêlés avec le système de justice pénale au Canada ne date pas d'hier. Les facteurs sociaux, culturels, historiques et économiques qui contribuent au fait que les taux d'incarcération chez les Autochtones sont beaucoup plus élevés que les taux nationaux ont été documentés en profondeur. Ces taux sont dus aux effets persistants des pensionnats et de la création des réserves. Dès les débuts de nos contacts avec eux, les peuples autochtones ont dû composer avec l'assimilation, la dépossession et le déplacement.

Je vais laisser Mme Kingsley vous présenter quelques faits, puis je terminerai mon exposé.

[Français]

Marie-France Kingsley, directrice des enquêtes, Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada : Merci monsieur le président. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada sert d'ombudsman aux délinquants qui purgent une peine de ressort fédéral et dans le cadre de son mandat, le bureau assure de façon indépendante un contrôle et une surveillance des services correctionnels fédéraux. Annuellement, il reçoit environ 6 000 plaintes de la part de délinquants. En 2011-2012, les enquêteurs ont passé environ 370 journées dans des établissements fédéraux, et ils ont interrogé plus de 1 600 délinquants. Au cours du dernier exercice financier, le bureau a reçu 18 000 appels à sa ligne sans frais et a effectué plus de 800 enquêtes portant sur des incidents de recours à la force.

The factors that give rise to Aboriginal over-representation in the prison system have been recognized by the Supreme Court of Canada in the *R. v. Gladue* (1999) decision and more recently in *R. v. Ipeelee* (2012) decision. They include: effects of the residential school system; experience in the child welfare or adoption system; effects of the dislocation and dispossession of Aboriginal people; family or community history of suicide, substance abuse and/or victimization; loss of, or struggle with, cultural/spiritual identity; level or lack of formal education; poverty and poor living conditions; exposure to/membership in Aboriginal street gangs.

Today, 23 per cent of the federal incarcerated population is Aboriginal. In 2000-01, Aboriginal inmates accounted for 17 per cent of the federal inmate population. The Office of the Correctional Investigator estimates that Aboriginal adults are incarcerated at a rate that is 10 times the national average. These rates are increasing.

Since 2005-06, there has been a 43 per cent increase in the Aboriginal inmate population, compared to just a 5.6 per cent increase in non-Aboriginal inmates. There are now over 3,500 Aboriginal offenders inside federal prisons.

Correctional outcomes are far worse for federal Aboriginal offenders than for non-Aboriginal offenders. For example, Aboriginal offenders are much more likely to serve their entire federal sentence behind bars than their non-Aboriginal counterparts. In 2011-12, Aboriginal offenders accounted for 45.1 per cent of all cases held to warrant expiry despite comprising 22 per cent of the inmate population.

In fact, the majority of First Nations, Metis and Inuit offenders gain release from a federal prison by statute, at the two-thirds point of their sentence, not through parole.

Aboriginal offenders receive a much lower proportion of full and day parole releases than might be expected based on their representation rates within the inmate population. Although conditional release grant rates are low for all inmates, they are worse for Aboriginal men and women.

Aboriginal offenders accounted for 45 per cent of all self-injury incidents in federal prisons. Eight of the 12 most prolific self-harming offenders in federal prisons last fiscal year were Aboriginal — four of them were Aboriginal women.

Aboriginal offenders are over-represented in segregation and maximum security institutions. They are classified as higher risk and higher need in categories such as employment, community

La Cour suprême du Canada a reconnu dans la décision rendue pour l'*affaire Gladue* en 1999 et plus récemment, dans l'arrêt *Ipeelee* en 2012, les divers facteurs qui ont entraîné la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral notamment, les répercussions du régime des pensionnats, l'expérience avec les organismes de protection de la jeunesse ou d'adoption, les répercussions du déplacement massif et de la dépossession des peuples autochtones, les antécédents de suicide, de toxicomanie ou de victimisation dans la famille ou la collectivité, la perte ou les problèmes d'identité culturelle et spirituelle, le niveau de scolarité ou la manque d'instruction du délinquant, la pauvreté et les mauvaises conditions de vie, l'exposition ou l'adhésion aux gangs de rue autochtones.

À l'heure actuelle, les Autochtones représentent 23 p. 100 de la population carcérale sous responsabilité fédérale. En 2000-2001, ils représentaient 17 p. 100 de cette population. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel estime que les taux d'incarcération chez les adultes autochtones sont dix fois supérieurs à la moyenne nationale et ces taux augmentent.

Depuis 2005-2006, la population carcérale autochtone a augmenté de 43 p. 100 par comparaison à la population carcérale non autochtone qui a augmenté de 5,6 p. 100 seulement. On compte donc maintenant plus de 3 500 délinquants autochtones dans les établissements fédéraux.

De plus les résultats correctionnels sont bien pires pour les délinquants autochtones que pour les délinquants non autochtones. Par exemple, les délinquants autochtones sont beaucoup plus susceptibles que les délinquants non autochtones de purger la totalité de leur peine derrière les barreaux. En 2011-2012, les Autochtones représentaient 45,1 p. 100 du nombre total des délinquants qui étaient maintenus en incarcération jusqu'à l'expiration de leur mandat, bien que cette année-là, ils ne formaient que 22 p. 100 de la population carcérale.

En fait, la majorité des délinquants métis, inuits et des Premières Nations sous responsabilité fédérale obtiennent leur libération en vertu de la loi soit au deux tiers de la peine et non dans le cadre d'une libération conditionnelle.

Le nombre de délinquants autochtones qui obtiennent la semi-liberté ou la libération conditionnelle totale est largement inférieur à ce qu'il devrait être compte tenu de leur taux de représentation au sein de la population carcérale. Bien que les taux d'octroi de libération conditionnelle soient peu élevés pour tous les détenus, ceux des hommes et des femmes autochtones sont encore plus bas.

Les cas d'automutilation commise par des Autochtones dans les établissements fédéraux représentent 45 p. 100 de tous les incidents, et huit des 12 délinquants qui s'automutilaient le plus fréquemment l'année dernière dans les établissements fédéraux étaient Autochtones, dont quatre femmes.

Les délinquants autochtones sont surreprésentés dans les établissements à sécurité maximale et aussi les aires d'isolement. Ils présentent un taux de risque plus élevé et des besoins plus

reintegration, substance abuse and family supports. These realities unfortunately define Aboriginal corrections in Canada and they defy easy solutions.

Finally, the numbers for Aboriginal women are the most worrisome. Aboriginal women are the fastest growing sub-population in federal corrections today. The number of Aboriginal women in federal custody has virtually doubled in the 10 year period between 2002 and 2012.

[English]

Mr. Sapers: Committee members, this is the context within which my special report to Parliament on Aboriginal corrections was released. *Spirit Matters* represents my office's assessment of how Aboriginal-specific provisions of the Corrections and Conditional Release Act, the law that governs federal corrections, has been applied since those provisions came into force over 20 years ago in 1992.

In particular, the report examined the use of sections 81 and 84 of the law. Section 81 allows the minister to enter into agreements with Aboriginal communities to transfer care and custody of Aboriginal offenders who would otherwise be held in a CSC facility. Section 84 provides for Aboriginal community involvement in release planning of an Aboriginal offender returning to their community.

The legislation also provides for a national Aboriginal advisory committee and makes it clear that Aboriginal elders and spirituality have the same status as other religions and religious leaders. When enacted in 1992 by the federal government, Aboriginal-specific provisions of the CCRA were part of a series of remedial measures to stem the tide of overrepresentation of Aboriginal people in corrections, in part driven by the Royal Commission on Aboriginal Peoples in 1995. The reforms included the introduction of new sentencing principles in 1996 and culminated in the aforementioned landmark Supreme Court of Canada decision in *R. v. Gladue* in 1999.

These sections of the law govern correctional practice and treatment of Aboriginal offenders under federal sentence. They do not imply or give rise to "preferential treatment." Aboriginal-specific provisions of the correctional law give expression to the notion that in order for our system to be fair, individual differences must be acknowledged. Equality does not mean

grands dans des domaines tels que l'emploi, la réinsertion dans la collectivité, les toxicomanies et le soutien familial. Malheureusement, ces réalités définissent les services correctionnels pour les Autochtones au Canada et il n'y a pas de solution miracle.

Enfin, le nombre de délinquantes autochtones est notre plus grande préoccupation. À ce jour, celles-ci représentent la sous-population à plus forte croissance parmi les services correctionnels. Nous notons qu'en dix ans, soit de 2002 à 2012, le nombre de délinquantes autochtones incarcérées dans un établissement fédéral a pratiquement doublé.

[Traduction]

M. Sapers : Voilà, mesdames et messieurs les sénateurs, le contexte dans lequel mon rapport spécial sur les services correctionnels pour Autochtones a été déposé au Parlement. Le rapport, intitulé *Une question de spiritualité*, porte sur l'évaluation du Bureau de l'enquêteur correctionnel à l'égard de l'application des dispositions propres aux Autochtones dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. C'est cette loi qui régit les services correctionnels fédéraux, et ce, depuis son entrée en vigueur en 1992, il y a plus de 20 ans.

De fait, le rapport porte sur l'application des articles 81 et 84 de la loi. L'article 81 permet au ministre de conclure avec une collectivité autochtone un accord dans le but de transférer à un établissement communautaire autochtone la responsabilité des soins et de la garde de délinquants autochtones qui, autrement, seraient incarcérés dans un établissement fédéral. L'article 84 permet à la collectivité autochtone de participer aux travaux de planification et de mise en liberté du délinquant qui retourne dans sa collectivité.

La loi prévoit également la mise sur pied d'un comité consultatif national sur les questions autochtones et précise que la spiritualité autochtone et les aînés ont le même statut que les autres religions et les autres chefs religieux. Au moment de leur promulgation par le gouvernement fédéral, en 1992, les dispositions de la loi touchant particulièrement les Autochtones s'inscrivaient parmi diverses mesures correctrices visant à réduire la surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels et répondaient, en partie, aux demandes formulées par la Commission royale sur les peuples autochtones en 1995. Les réformes apportées ont permis d'adopter, en 1996, de nouveaux principes de détermination de la peine et elles ont par la suite abouti à la décision susmentionnée, qui fait jurisprudence et qui a été rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Gladue*, en 1999.

Ces dispositions de la loi régissent les pratiques correctionnelles et le traitement des délinquants autochtones qui purgent une peine de ressort fédéral. Elles ne confèrent pas de « traitement préférentiel » aux Autochtones. De plus, ces dispositions traduisent notre point de vue selon lequel un système équitable tient compte des différences individuelles. Le terme égalité ne

treating everyone exactly the same; it means recognizing disadvantage and disparities in both opportunity and outcome and trying to remediate them.

What did we find 20 years after the CCRA was enacted by Parliament? We found limited use of sections 81 and 84 legislative provisions to transfer care and custody, services and programs to Aboriginal communities.

In fact, only four section 81 agreements have been concluded with Aboriginal communities since 1992. These four agreements account for only 68 section 81 beds across Canada. This is equal to capacity for just 2 per cent of the 3,500 Aboriginal inmates in custody. There are no section 81 agreements in British Columbia, Ontario, Atlantic Canada or in the North.

Although one existing agreement has been expanded, there have been no new section 81 agreements signed since 2001, despite more than a 40 per cent increase in Aboriginal incarceration numbers. Three of four section 81 facilities are on reserve land, yet most Aboriginal offenders are released to an urban setting. There were no section 81 beds for Aboriginal women until September 2011.

We also found important disparities between Correctional Service of Canada run healing lodges and those section 81 facilities operated by Aboriginal communities. We found no permanent funding arrangements were in place for the section 81 facilities. The Aboriginal community-operated facilities operate on substantially lower budgets. There are significant salary and benefit disparities for staff and heavy reporting, financial, insurance and operational burdens faced by the section 81 facilities.

With respect to section 84, we found implementation to be underutilized, overly complex, bureaucratic, unevenly applied and not well understood either within or outside the Correctional Service of Canada. Out of a workforce of approximately 19,000, Correctional Service of Canada has only 12 Aboriginal community development officers to help facilitate section 84 releases. The number of section 84 releases dropped by more than 50 per cent over the last five years. Fewer than 100 offenders benefited from a section 84 release last year.

Other key findings of *Spirit Matters* include: restricted eligibility criteria effectively exclude most Aboriginal offenders from section 81 consideration; limited understanding of Aboriginal peoples, cultures and approaches to healing within federal corrections; inadequate and uneven application of *Gladue* social history considerations in correctional decision-making;

signifie pas que tous les délinquants doivent être traités de la même façon, mais plutôt qu'il faut reconnaître les désavantages et l'inégalité des chances et des résultats, et essayer d'y remédier.

Qu'avons-nous donc constaté 20 ans après que le Parlement a promulgué la loi? Nous avons découvert que les dispositions des articles 81 et 84 sont sous-utilisées lorsqu'il s'agit de transférer la garde, les services et les programmes aux collectivités autochtones.

De fait, seulement quatre ententes ont été conclues avec les collectivités autochtones en vertu de l'article 81 depuis 1992, et ces quatre ententes ont donné lieu à la création de seulement 68 places en vertu de l'article 81 dans l'ensemble du Canada. Cela équivaut à seulement 2 p. 100 de la population carcérale autochtone, qui est de quelque 3 500 détenus. Aucune entente n'a été conclue en vertu de l'article 81 en Colombie-Britannique, en Ontario, dans la région de l'Atlantique et dans le Nord.

Bien qu'une entente conclue en vertu de l'article 81 ait été prolongée, aucune autre entente n'a été conclue depuis 2001, malgré une augmentation de plus de 40 p. 100 de la population carcérale autochtone. Trois des quatre installations visées par l'article 81 sont situées dans des réserves, mais la plupart des délinquants autochtones sont mis en liberté en milieu urbain. Aucune place pour les femmes autochtones n'a été créée en vertu de l'article 81 avant septembre 2011.

Nous avons aussi découvert des disparités importantes entre les pavillons de ressourcement du Service correctionnel et les installations prévues à l'article 81, qui sont gérées par les collectivités autochtones. Il n'y a pas d'entente de financement permanente pour les installations prévues à l'article 81. Les budgets alloués aux installations gérées par les collectivités autochtones sont moins élevés. Il existe d'importantes inégalités au chapitre des salaires et des avantages sociaux pour le personnel, et les tâches liées à l'établissement de rapports, aux finances, à l'assurance et au fonctionnement sont lourdes dans les installations prévues à l'article 81.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 84, nous avons conclu qu'elles sont sous-utilisées et trop complexes, qu'elles constituent un fardeau administratif trop lourd et qu'elles ne sont pas appliquées uniformément ou bien comprises, tant au Service correctionnel qu'à l'extérieur de celui-ci. Parmi les quelque 19 000 employés du Service, seulement 12 occupent le poste d'agent de développement auprès de la collectivité autochtone et peuvent faciliter les mises en liberté en vertu de l'article 84. D'ailleurs, le nombre de ces mises en liberté a baissé de plus de 50 p. 100 au cours des cinq dernières années. Moins de 100 délinquants ont obtenu la mise en liberté en vertu de l'article 84 l'année dernière.

Parmi les autres constatations principales du rapport *Une question de spiritualité*, on compte des critères d'admissibilité restreints qui, dans les faits, excluent la possibilité d'un placement dans un pavillon établi en vertu de l'article 81 pour la plupart des délinquants autochtones, une compréhension limitée des peuples, de la culture et des approches de guérison autochtones au sein du

funding and contractual limitations are impeding the work of elders inside federal institutions; and inadequate response to the urban realities and demographics of Aboriginal Canadians.

To address these findings, *Spirit Matters* makes 10 recommendations. Amongst them, number one is to appoint a deputy commissioner for Aboriginal corrections to ensure adequate focus and accountability. Two, negotiate permanent, realistic and at parity funding levels for existing and future healing lodges and significantly increase the number of bed spaces where the need exists. Three, expand Correctional Service of Canada staff training initiatives about Aboriginal people, history, culture and spirituality to include training in the application of the *Gladue* principles. Four, resolve workload, payment and standard of service issues faced by elders to ensure they are equal partners in the delivery of programs and services within CSC. Five, reduce the amount of red tape and accelerate the process for section 84 releases.

I appreciate that the challenges facing the Correctional Service of Canada with respect to disproportionate rates of Aboriginal representation fall largely outside its jurisdiction and require a whole-of-government approach in addressing, amongst other things, education, employment, housing, and health care. However, there are some things that the Correctional Service can and must do to narrow the gap in disparities and outcomes for federally sentenced Aboriginal offenders.

The Correctional Service's initial response to my report, *Spirit Matters*, has been disappointing. All of the report's recommendations were either rejected or used to endorse the status quo. In my assessment, there is nothing new in the service's response that will arrest, much less narrow, the gap in correctional outcome and disparities that contribute to rising incarceration rates for Canada's Aboriginal people.

The purpose of my report was modest. It investigated whether the Correctional Service is doing all it can and should to make sure the will of Parliament is respected in regard to appropriate consequences and treatment for Aboriginal offenders. I found some serious and troubling gaps between the law and practice. Stronger leadership and improved implementation of mandated Aboriginal initiatives are required to address the growing problem

système correctionnel fédéral, une application inadéquate et inégale de certains aspects de l'arrêt *Gladue* sur les antécédents sociaux dans la prise de décisions dans les services correctionnels, des restrictions financières et contractuelles qui nuisent au travail des aînés dans les établissements fédéraux, une incapacité de bien prendre en compte les réalités urbaines et démographiques des Canadiens autochtones.

Pour donner suite à ces constatations, 10 recommandations ont été formulées dans le rapport *Une question de spiritualité*, notamment les suivantes. Premièrement, nommer un sous-commissaire des services correctionnels pour Autochtones pour faire en sorte que l'attention portée à ces services et que les mesures de reddition de compte soient adéquates. Deuxièmement, négocier des niveaux de financement permanents réalistes et à parité pour les pavillons de ressourcement actuels et à venir et augmenter considérablement le nombre de places disponibles dans les endroits ayant des besoins à combler. Troisièmement, offrir au personnel du Service correctionnel d'autres possibilités de formation sur les peuples, l'histoire, la culture et la spiritualité autochtones, et y inclure de la formation sur la façon d'appliquer les principes énoncés dans l'arrêt *Gladue*. Quatrièmement, résoudre les problèmes des aînés en ce qui concerne la charge de travail, les paiements et les niveaux de service pour qu'ils soient vraiment des partenaires à parts égales lorsqu'il s'agit d'assurer l'exécution des programmes et la prestation des services au sein du Service correctionnel. Cinquièmement, réduire le fardeau administratif et accélérer les processus ayant trait à la mise en liberté aux termes de l'article 84.

Je suis bien conscient que les difficultés auxquelles le Service correctionnel fait face en ce qui concerne la surreprésentation disproportionnée des Autochtones dépassent largement son mandat et que pour donner suite aux problèmes d'éducation, d'emploi, de logement et de santé une démarche pangouvernementale devra être adoptée. Cependant, le Service correctionnel peut tout de même prendre certaines mesures pour corriger les disparités et l'inégalité des résultats pour les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale.

La réponse initiale du Service correctionnel du Canada au rapport a été décevante. Toutes les recommandations ont été rejetées ou utilisées pour maintenir le statu quo. D'après mon évaluation, aucun élément nouveau dans la réponse du Service correctionnel ne permettra de réduire, et encore moins d'éliminer, l'écart dans les résultats correctionnels et les inégalités qui contribuent à l'augmentation des taux d'incarcération de la population autochtone du Canada.

Le rapport avait un objectif modeste : examiner si le Service correctionnel du Canada fait tout ce qu'il peut pour que la volonté du Parlement soit respectée en ce qui concerne le caractère approprié des conséquences et du traitement réservés aux délinquants autochtones. J'ai relevé des écarts graves et troublants entre le texte de la loi et son application. Il faut faire preuve d'un leadership plus solide et améliorer la mise en œuvre

of Aboriginal overrepresentation in Canada's prisons.

I would be pleased to discuss these findings, the recommendations of *Spirit Matters* and any other issues related to the treatment of Aboriginal offenders in federal corrections. Once again, thank you for the opportunity to appear this morning.

The Chair: I wanted to advise that we now have Senator Seth and Senator Sibbeston, who have joined us from Ontario and Northwest Territories.

Senator Munson: Mr. Sapers, one can have a long preamble but I do not have one in my first question. How did it come to this? Why was this allowed to happen in the society that we live in today?

Mr. Sapers: Senator, I wish I had a short and direct answer. The questions about the why have many answers. Certainly the Royal Commission on Aboriginal Peoples identified a number of historical and cultural factors. It is impossible to overestimate the impact residential schools and displacement had on generations of Aboriginal Canadians. Even otherwise benign policies on things like zero tolerance and placement of police in schools in urban and inner city environments have had significant and differential impacts. We have had inadequate review in terms of policy impacts as they land on different parts of our population. All of this together has resulted in an accelerating increase in the number of Aboriginal Canadians that come into conflict with the law and end up in our federal penitentiaries.

There is no indication that that growth in incarceration rates is slowing. It is clear that criminal justice fixes will only address a small part of the problem. As I mentioned, many of the issues fall outside of corrections but even the criminal justice system.

Senator Munson: You talked about troubling gaps between the law and practice in ignoring the will of Parliament. I have just a couple of matter-of-fact questions based on your report and findings. Contractual limitations impeding the work of elders inside the institutions, how many Aboriginal elders are currently working in the federal penitentiary system? I think you may have said a number. Has the number kept pace with the increase in the number of incarcerated Aboriginal Canadians?

I know there will be many questions, so I will throw one in here as well along with that one, and it has to do with Aboriginal representation. In 2008 former Senator Bob Peterson raised concerns about representation on the national parole board. I would be curious to know how many First Nations, Metis and Inuit persons are currently members of that board. Does the number, in your view, adequately reflect the proportion of

des initiatives autochtones exigées par la loi pour régler le problème croissant de la surreprésentation des Autochtones dans les établissements canadiens.

Je serai ravi de discuter des constatations et des recommandations formulées dans le rapport *Une question de spiritualité* ainsi que de toute autre question ayant trait au traitement des délinquants autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux. Permettez-moi de vous remercier encore une fois de nous avoir invités à comparaître ce matin.

Le président : Je vous signale que la sénatrice Seth et le sénateur Sibbeston, de l'Ontario et des Territoires du Nord-Ouest respectivement, viennent de se joindre à nous.

Le sénateur Munson : Monsieur Sapers, il est toujours possible de commencer par un long préambule, mais je n'ai pas de préambule pour ma première question. Comment en sommes-nous arrivés là? Pourquoi une telle situation est-elle tolérée dans une société comme la nôtre aujourd'hui?

M. Sapers : Sénateur, j'aimerais bien avoir une réponse simple à vous offrir, mais les questions sur les causes nécessitent généralement des réponses complexes. Certes, la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones a dégagé divers facteurs historiques et culturels. Il est impossible de surestimer l'effet que les pensionnats et le déplacement ont eu sur des générations de Canadiens autochtones. Même des politiques à bien des égards anodines, comme la tolérance zéro et l'affectation de policiers dans les écoles en milieu urbain et interurbain, ont produit des effets importants et différentiels. Nous n'avons pas suffisamment examiné l'effet qu'ont les politiques sur les divers segments de notre population. Tout cela a donné lieu à une augmentation du nombre d'Autochtones qui ont des démêlés avec la justice et qui finissent dans les pénitenciers fédéraux.

Rien ne permet de croire à un ralentissement de la croissance des taux d'incarcération. Il est clair que les solutions fondées sur le système de justice pénale ne corrigeront qu'une petite partie du problème. Je l'ai dit, nombre des questions ne sont pas du ressort du régime correctionnel ni même de celui du système de justice pénale.

Le sénateur Munson : Vous avez parlé d'écart troublant entre la loi et la pratique, qui font que la volonté du Parlement est ignorée. J'ai deux ou trois questions élémentaires au sujet de votre rapport et de vos constatations. Vous dites que les limites contractuelles entravent le travail des aînés dans les établissements. Combien d'aînés travaillent actuellement dans le système carcéral fédéral? Je pense que vous avez ce chiffre. Est-ce que leur nombre augmente au même rythme que celui des détenus autochtones?

Je sais que les questions seront nombreuses, alors j'en pose tout de suite une autre. Elle porte sur la représentation des Autochtones. En 2008, l'ex-sénateur Bob Peterson a exprimé des préoccupations au sujet de la représentativité de la Commission nationale des libérations conditionnelles. J'aimerais bien savoir combien de membres des Premières Nations, de Métis et d'Inuits sont actuellement membres de la commission. Est-ce

incarcerated Aboriginal Canadians? Would improved representation on the national parole board produce better outcomes for First Nations, Metis and Inuit persons in federal penitentiaries? They are two separate questions but they come to the heart of the matter, I think.

Mr. Sapers: Thank you, senator. I will get the numbers for you of elders employed directly and under contract. Aboriginal elders are involved in institutions as well as in the community. The largest category complaint that we received from elders is that there are impediments to them being directly involved in healing initiatives with Aboriginal inmates just because of bureaucratic limitations. I do not have the absolute number at hand: I will get it to you and provide it to the clerk of the committee.

The number of Aboriginal elders and the contracts for Aboriginal elder participation has not kept pace with the growth in the Aboriginal count behind bars. My jurisdiction does not include the Parole Board of Canada, but I will also undertake to get that information or at least have someone from the Parole Board of Canada, who has that information, provide an answer to the clerk.

Senator Munson: You talked about section 81 and allowing the minister to enter into agreements with Aboriginal communities to transfer care and custody. You spoke about that, but it is hard to believe there are no new facilities, I understand since 2001, despite this 43 per cent increase, nothing, zero. That is terrible.

I think you are being very polite when you said it was "disappointing," but it is more than disappointing. It is almost like wilful neglect. In your view, is this due primarily to the lack of what governments would call resources or a lack of commitment to providing services to Aboriginal Canadians in federal penitentiaries?

Mr. Sapers: There has been an expansion of one of the agreements, as I said, in 2011 to provide for some beds in urban Edmonton for Aboriginal women. That is the only change in the agreements. The 68 beds that were put into place beginning in 1999 have not increased. There were a number of very robust discussions under way in the late 1990s and early 2000s with a number of Aboriginal communities. Those discussions resulted in no new contracts.

There are certainly capacity issues within the Correctional Service of Canada. I do not believe, however, that they are fiscal resource issues. At the same time, the Correctional Service of Canada opened up and began operating its own healing lodges. That is where we see the point of disparity in terms of the resource base, salary levels, et cetera.

I have had discussions with Aboriginal communities literally across the country over the last year, and I can assure the committee there is interest on the part of Aboriginal communities to enter into section 81 agreements. However, there is a lot of

que ce chiffre, selon vous, reflète adéquatement la proportion de Canadiens autochtones incarcérés? Est-ce qu'une meilleure représentation au sein de la commission produirait de meilleurs résultats pour les membres des Premières Nations, les Métis et les Inuits dans les pénitenciers fédéraux? Ce sont deux questions distinctes, mais elles me semblent essentielles.

M. Sapers : Merci, sénateur. Je vous trouverai les chiffres concernant les aînés qui sont des employés ou des sous-traitants. Les aînés autochtones œuvrent dans les établissements et dans la collectivité. La principale récrimination des aînés, c'est qu'on les empêche d'intervenir directement dans les initiatives de guérison auprès des détenus autochtones en raison de contraintes administratives. Je n'ai pas ces chiffres sous la main, mais je vous les trouverai et je les transmettrai à la greffière.

Le nombre d'aînés autochtones et de contrats visant la participation des aînés autochtones n'a pas augmenté au même rythme que la population carcérale autochtone. Mon mandat n'englobe pas la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais je vais essayer de trouver cette information ou du moins d'obtenir qu'un représentant de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui possède cette information, fournisse une réponse à la greffière.

Le sénateur Munson : Vous avez parlé de l'article 81, qui permet au ministre de conclure des ententes avec des collectivités autochtones pour le transfert de garde. Vous en avez parlé, mais il est difficile de croire qu'aucune nouvelle installation n'a été créée depuis 2001, si j'ai bien compris, malgré cette augmentation de 43 p. 100, rien du tout, zéro. C'est terrible.

Je crois que vous êtes trop poli quand vous dites que c'est « décevant », c'est plus que décevant. Cela équivaut pratiquement à de la négligence volontaire. Selon vous, est-ce principalement attribuable au manque de ce que les gouvernements appellent des ressources ou à l'absence d'un engagement en vue de fournir des services aux Canadiens autochtones dans les pénitenciers fédéraux?

M. Sapers : Comme je l'ai dit, une des ententes a été élargie en 2011 afin de créer quelques places à Edmonton pour les femmes autochtones. C'est le seul changement qui a été apporté aux ententes. Seulement 68 places ont été créées à compter de 1999, rien de plus. Un certain nombre de discussions robustes ont eu lieu à la fin des années 1990 et au début des années 2000 avec diverses collectivités autochtones, mais elles n'ont débouché sur aucun nouveau contrat.

Le Service correctionnel du Canada éprouve certainement des problèmes de capacité, mais je ne pense pas que ce soit une question de ressources financières. Parallèlement, le SCC a ouvert ses propres pavillons de ressourcement. C'est là que nous constatons la disparité en termes de ressource, de rémunération, et cetera.

J'ai discuté avec des collectivités autochtones presque partout au pays depuis un an et je peux vous assurer que les collectivités autochtones veulent participer à des ententes en vertu de l'article 81. Toutefois, l'ancien processus a suscité beaucoup de

frustration about the previous process and a lot of anxiety about entering into agreements that they see may not be balanced and fair.

Senator Lovelace Nicholas: Thank you for being here today. Is the correctional funding the same for Aboriginal and non-Aboriginal inmates: for example, for food?

Mr. Sapers: The Correctional Service of Canada and Public Safety Canada publish estimated annual average costs for offenders based on gender and based on security category, and they do not make any distinction based on race or culture for those numbers.

The numbers that we looked at were the dollars spent to fund a healing lodge bed operated by an Aboriginal community under a section 81 agreement or to fund a healing lodge bed operated by the Correctional Service of Canada. We found a huge gap, as much as a 40 per cent difference in the amount per bed to support that service and that program.

The section 81 facilities are underfunded in comparison to what CSC spends to run their own facilities to provide an equivalent service.

Senator Lovelace Nicholas: What are the factors, in your opinion, that increase federally incarcerated Aboriginal women? Why are more women than men in prisons?

Mr. Sapers: It is a very complicated question. Again, I am sorry, I will give you only a partial answer. We have seen an increase in women being incarcerated internationally. In most western jurisdictions, the incarceration rate for women is growing.

In Canada, it has been a startling growth, 93 per cent in 10 years, so almost a doubling in the incarceration rate for Aboriginal women. There are many reasons for this. Some of those reasons have to do with other policy changes. We know that women have different trajectories into conflict with the law. We know that women who are in federal custody overwhelmingly have personal histories of significant trauma, sexual/physical abuse and addiction.

The growth, again, seems to be very directly related to the circumstances that those women are in, the degree to which they come into conflict with the law and the nature of the policy changes that have ended up with incarceration being a more frequent consequence of that conflict with the law.

Senator Lovelace Nicholas: What kind of policy changes are you referring to?

Mr. Sapers: There have been changes that, for example, have removed or restricted conditional release, so the abolition of accelerated parole review has had an impact. There have been policy changes that have created more mandatory minimum penalties. That has had an impact on incarceration. The nature of

frustration, et les collectivités autochtones hésitent fortement à conclure des ententes qui ne leur paraissent ni équilibrées ni équitables.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Merci d'être venu. Est-ce que le financement du Service correctionnel est identique pour les Autochtones et les non-Autochtones, par exemple en ce qui concerne l'alimentation?

M. Sapers : Le Service correctionnel du Canada et Sécurité publique Canada estiment les coûts annuels moyens par contrevenant en fonction du sexe et de la catégorie de sécurité, mais ils ne font pas de distinction selon la race ou la culture.

Nous avons examiné les sommes dépensées par place dans un pavillon de ressourcement exploité par une collectivité autochtone en vertu d'une entente prévue à l'article 81 et dans un pavillon de ressourcement exploité par le Service correctionnel du Canada. Nous avons relevé une énorme différence qui peut aller jusqu'à 40 p. 100 par place pour appuyer ce service et ce programme.

Les installations prévues à l'article 81 sont sous-financées en comparaison de ce que le SCC dépense dans ses propres installations pour fournir un service équivalent.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Quels sont, selon vous, les facteurs qui expliquent le nombre de femmes autochtones incarcérées? Pourquoi y a-t-il plus de femmes que d'hommes en prison?

M. Sapers : C'est une question très compliquée. Je suis désolé de ne pouvoir vous offrir qu'une réponse partielle. L'augmentation du nombre de femmes incarcérées est un phénomène mondial. Dans la plupart des compétences occidentales, le taux d'incarcération des femmes augmente.

Au Canada, cette augmentation est étonnante : 93 p. 100 en 10 ans. C'est donc dire que le taux d'incarcération des femmes autochtones a presque doublé. Il y a de nombreuses raisons à cela. Certaines sont liées à des changements de politique. Nous savons que les femmes suivent des trajectoires différentes pour arriver dans le système judiciaire. Nous savons que les femmes détenues dans les pénitenciers fédéraux ont généralement vécu des traumatismes importants, elles ont souvent des antécédents de violence sexuelle ou physique et de toxicomanie.

La croissance, dans ce cas encore, semble très directement liée à la situation de ces femmes, à la gravité de leurs démêlés avec la justice et à la nature des changements de politique qui font que l'incarcération est maintenant une conséquence plus fréquente de ce conflit avec la loi.

La sénatrice Lovelace Nicholas : À quel genre de changements de politique pensez-vous?

M. Sapers : Certains changements ont, par exemple, éliminé ou limité les possibilités de libération conditionnelle, et la disparition de la procédure d'examen expéditif a eu des répercussions. D'autres changements de politique ont créé de nouvelles peines minimales obligatoires. Tout cela a eu des effets sur les taux

the criminal activity of women involved in either the sex trade or with illegal substances has also had an impact and has affected women incarceration rates.

Senator Lovelace Nicholas: If you think there is a solution, what do you think it would be?

Mr. Sapers: Please keep in mind that I live in a very special and narrow world, and that very special and narrow world is the operation of federal penitentiaries and places of custody and ensuring that they are operated in compliance with the legal and policy framework that has been set out.

Let me repeat that I honestly believe that most of the solutions fall outside of that special world that I live in, but there are things that the Correctional Service of Canada can do. For example, the hiring of more Aboriginal community development liaison officers would be a start. There are some 44 minimum, medium and multi-security level institutions. At a minimum there should be one attached to every one of those institutions. Working to move resources out of institutions and into the community, which was contemplated when Parliament passed the CCRA and included section 81, and working hard to move those resources into appropriate contracted services, would be a start. Changing the governance and leadership structure within the Correctional Service of Canada by appointing a single senior leader that sits around their management table to be accountable for progress on this file would make a difference. Within that narrow world of federal corrections, there are some things that I believe would help.

Senator Demers: Senator Lovelace Nicholas asked two questions that I was going to ask. Not because I was going to ask them, but they were good questions nonetheless. I want to give her credit.

I am a father of three daughters and two granddaughters. I am not saying that young boys and men should not be protected. My daughters have done very well; they are married. I have always found that younger women are more vulnerable and so much easier to attack. Who protects those young girls? It starts somewhere at the age of 13, 14 or 15 with taking drugs, incest, being raped. Young men deserve help, too. Do not get me wrong; I also have a son.

Who protects those young girls? Where do we build the fence around these young kids — I will say girls — to protect them and give them direction and a way of life? As Senator Lovelace Nicholas said, it is one out of three girls, one out of five guys, and 34 per cent women. I just have a hard time with that. Hopefully you can provide more details regarding that.

Mr. Sapers: Thank you, senator. Your questions really strike to the heart of the matter. Just a few weeks ago, I attended a national forum in Edmonton that was co-hosted by the Assembly of First Nations and the National Aboriginal Women's

d'incarcération. La nature de l'activité criminelle des femmes qui participent au commerce du sexe, par exemple, ou au trafic de substances illégales a également eu des conséquences sur les taux d'incarcération des femmes.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Si vous pensez qu'il y a une solution, quelle serait-elle?

M. Sapers : N'oubliez pas que je vis dans un univers très particulier et étroit. Cet univers est formé des pénitenciers fédéraux et des autres lieux de garde, et je dois veiller à ce qu'ils fonctionnent conformément au cadre juridique et stratégique établi.

Je le répète, je suis convaincu que la plupart des solutions ne viendront pas de ce petit monde où je vis, mais que le Service correctionnel du Canada peut faire certaines choses. Par exemple, il pourrait commencer par recruter un plus grand nombre d'agents de liaison pour le développement des collectivités autochtones. Il y a quelque 44 établissements à niveau de sécurité minimal, moyen ou multiple. Il devrait y avoir au moins un tel agent dans chacun de ces établissements. SCC pourrait essayer de transférer des ressources des établissements vers les collectivités, ce que le Parlement avait envisagé en incluant l'article 81 dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Il pourrait aussi s'efforcer véritablement d'affecter ces ressources à la prestation de services adéquats, à contrat. Il serait en outre important de modifier la structure de gouvernance et de leadership du Service correctionnel du Canada en nommant un responsable unique qui siégerait avec la direction pour répondre de l'avancement des dossiers. Dans le petit monde des services correctionnels fédéraux, selon moi, certaines mesures utiles pourraient être prises.

Le sénateur Demers : La sénatrice Lovelace Nicholas a posé deux questions que j'allais moi-même poser. En toute objectivité, je peux dire que c'était de bonnes questions et je l'en félicite.

J'ai trois filles et deux petites-filles. Je ne dis pas pour autant qu'il ne faut pas protéger aussi les jeunes hommes. Mes filles ont bien réussi; elles sont mariées. J'ai toujours considéré que les jeunes femmes étaient plus vulnérables et plus vulnérables aux attaques. Qui protège ces jeunes filles? Cela commence vers 13, 14 ou 15 ans. Elles prennent de la drogue, sont victimes d'inceste, de viol. Les jeunes hommes ont besoin d'aide eux aussi. Ne vous y trompez pas! J'ai également un fils.

Qui protège ces jeunes femmes? Où devons-nous ériger la clôture autour de ces jeunes — je parle des jeunes filles — pour les protéger, les guider et leur inculquer un mode de vie? Comme l'a dit la sénatrice Lovelace Nicholas, nous parlons d'une fille sur trois, d'un garçon sur cinq, 34 p. 100 des femmes. J'ai de la difficulté à accepter cela. J'espère que vous pourrez nous fournir plus de détails à ce sujet.

M. Sapers : Merci, sénateur. Vous allez droit au but. Il y a quelques semaines à peine, j'ai assisté à un forum national à Edmonton, organisé conjointement avec l'Assemblée des Premières Nations et la Commission nationale des femmes

Commission to look at the development of a national agenda, a national strategy for ending violence against women and girls. Some very positive and hopeful discussions took place during that forum; more than that, there was a very emotional outpouring of need. This is, in fact, a matter that needs focused national attention. Communities across the country have to come to terms with their issues.

There is no shortage of evidence about the need and about the vulnerability of children. You mentioned specifically the vulnerability of young women, and we have seen some horrific examples of when those vulnerabilities have been exploited by people who are intent on doing harm.

Senator, if the outcome of this discussion is that it gives support to the development of that national strategy and it helps accelerate that agenda for dealing with violence against women and girls, I think that would be a great outcome. However, again, I want to say that when we set about in the role of being the ombudsman in federal corrections to look at the CCRA, our focus was really on whether or not the Correctional Service of Canada was doing everything it could and should do. I realize that is a very narrow part of the discussion.

Senator Demers: I note your concern and I really like that. Thank you very much.

The Chair: If I may, I will jump in now. I see the list is growing, and if I do not jump in, I may not get a chance.

I want to thank both of you again for being here. I have to say that I was challenged, having you appear here, that our focus would be at the wrong end of this river. I know, Mr. Sapers, that you and I have had this discussion. Even when I look at the violent crime severity index, which is a good indicator of the types of crimes we are seeing from specific regions in this country — Nunavut, Northwest Territories and Yukon are, I think one, two and three, with the highest violent crime severity index, and then it is Saskatchewan and Manitoba — I probably should not be surprised as well that that is where we see a lot of the Aboriginal offenders coming from, percentage-wise, per capita.

I know you are focused on the Correctional Service of Canada, but I have to drive you back upriver, if you do not mind.

Last week I was in Manitoba talking to some of the Aboriginal leaders in First Nations communities there, and they talked about the things that are happening in the communities that they believe are feeding the correctional or federal facilities in this country. Knowing that you are talking to people along the timeline from what is happening in the community all the way to what is happening in corrections, what do you see as our biggest challenge? I know you talked about education and early intervention, et cetera. What do you see as our biggest

autochtones pour envisager la création d'un programme national, une stratégie nationale destinée à éradiquer la violence envers les femmes et les jeunes filles. Certaines discussions très positives et utiles ont eu lieu dans le cadre de ce forum; mieux encore, un besoin a été exprimé de façon très émotive et, de fait, c'est une question qui mérite l'attention nationale. Les collectivités du pays doivent s'attaquer à leurs problèmes.

Il ne manque pas de preuve concernant ce besoin et concernant la vulnérabilité des enfants. Vous avez parlé de la vulnérabilité des jeunes femmes, et nous avons eu droit à quelques exemples horribles de telles vulnérabilités exploitées par des gens animés de mauvaises intentions.

Sénateur, si notre discussion a pour résultat d'encourager l'appui à l'élaboration d'une telle stratégie nationale et que cela contribue à accélérer le programme pour lutter contre la violence envers les femmes et les filles, je pense que cela serait très satisfaisant. Toutefois, je tiens à répéter que lorsque nous avons inscrit dans le mandat de l'ombudsman des services correctionnels fédéraux l'examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, notre vision était véritablement de déterminer si le Service correctionnel du Canada faisait tout ce qu'il peut et doit faire. J'ai pris conscience que c'est là un aspect très étroit de la discussion.

Le sénateur Demers : Je comprends très bien ce que vous nous dites, et cela me plaît. Merci beaucoup.

Le président : Permettez-moi de participer à la discussion. Je vois que la liste s'allonge, et si je ne dis rien maintenant, je n'aurai peut-être pas d'autre occasion.

Je veux vous remercier tous deux d'être venus. Je dois admettre que je craignais un peu, en vous convoquant devant le comité, que nous ne nous éloignons un peu de notre sujet. Vous et moi, monsieur Sapers, nous avons déjà discuté de ces questions. Prenons l'indice de gravité des crimes violents, qui est un bon indicateur des types de crime commis dans différentes régions précises du pays... Le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon viennent, je crois, aux premier, deuxième et troisième rangs dans l'indice de gravité des crimes violents, puis nous avons la Saskatchewan et le Manitoba. Je ne devrais sans doute pas m'étonner que de nombreux délinquants autochtones viennent de ces régions, en pourcentage, par habitant.

Je sais que vous vous intéressez principalement au Service correctionnel du Canada, mais je dois vous ramener un peu dans notre discussion, si vous le voulez bien.

La semaine dernière, j'étais au Manitoba. J'ai discuté avec des dirigeants autochtones des collectivités des Premières Nations et ils m'ont parlé de ce qui se passe dans leurs collectivités et qui, selon eux, contribue à remplir les établissements correctionnels ou fédéraux du pays. Je sais que vous discutez avec diverses personnes de ce qui se passe tant dans les collectivités que dans les services correctionnels, alors quel est, selon vous, notre principal défi? Je sais que vous avez mentionné l'éducation et l'intervention précoce, entre autres. Quel est, selon vous, le

challenge in the communities to reduce the number of people we are seeing in jail, if you had to pick one for Canadians to focus on?

Mr. Sapers: Senator, thank you for that, and thank you for giving me the opportunity to go beyond my mandate in addressing your questions. I will think back to my time of living and working in Alberta and in Edmonton and the work that I did on the Safe Communities strategy in those days. You cannot disentangle poverty, housing, education, employment and addiction from conflict with the law. If there is going to be positive movement at the downstream end of the system, when we open up the doors to our prisons and jails, it must be at that level of community support and community capacity.

Certainly dealing with stable housing is a huge issue in urban environments. Dealing with poverty and educational opportunities are huge drivers. I do not believe these insights are unique, special or new. I think that collectively we know all of that. By the time a crime is committed, it is far too late for those kinds of interventions. At that point, the police have a job to do, the courts have a job to do and prisons have a job to do. That brings us back to my mandate.

I can tell you that section 84, which allows for Aboriginal community participation, release planning and supervision of federally sentenced offenders, is a good idea. It makes sense on so many levels for communities who have participated. They feel safe and empowered by it. Offenders who have gone through the process feel supported by it. In a community that you are familiar with, Nunavut, I can tell you that last year, 49 Inuit offenders were told about their eligibility for section 84 release. Of those 49, three quarters of them, 35, indicated they wanted to be involved in that section 84 process. However, that year, there was not a single section 84 release. Even though the service did what they were supposed to do in terms of informing Inuit offenders returning to the North that they were eligible, and three quarters of them wanted to participate, none of them did.

Again, I come back to the capacity and the willingness of the Correctional Service of Canada to actually implement those sections of the law in the way that Parliament intended them to be implemented.

Senator Patterson: Thank you to the witnesses. Mr. Sapers, you have been in this office I believe almost 10 years?

Mr. Sapers: Since April Fool's Day of 2004.

Senator Patterson: We commend you for that. In 2009, your office released a report, *Good Intentions, Disappointing Results: A Progress Report on Federal Aboriginal Corrections*, about halfway through your present term. Were the findings in that report consistent with what you found in *Spirit Matters*? Were there any

principal défi qui se pose dans les collectivités si l'on veut réduire le nombre de personnes placées en milieu carcéral? Disons qu'il faut choisir un aspect particulier pour les Canadiens.

M. Sapers : Sénateur, merci de cette question, et merci de me donner l'occasion de m'écarter un peu de mon mandat en répondant à vos questions. Je me reporte à l'époque où je travaillais en Alberta, à Edmonton, et au travail que je réalisais relativement à la stratégie des collectivités sécuritaires. Vous ne pouvez pas séparer la pauvreté, le logement, l'éducation, l'emploi et la toxicomanie des démêlés avec la justice. Pour obtenir des résultats positifs à la sortie du système, lorsqu'on ouvre la porte des prisons, il faut pouvoir compter sur un soutien au niveau communautaire et sur une capacité communautaire.

La question du logement est évidemment un immense problème en milieu urbain. Les difficultés liées à la pauvreté et à l'éducation sont d'énormes facteurs. Je ne crois pas que ces facteurs soient uniques, spéciaux ni nouveaux. Je crois que, collectivement, nous savons déjà tout cela. Lorsque le crime est commis, il est beaucoup trop tard pour une intervention de ce type. À cette étape, la police fait son travail, les tribunaux font leur travail, les prisons font leur travail, et cela nous ramène à mon mandat.

Je peux vous dire que l'article 84, qui permet aux collectivités autochtones d'intervenir et de participer à la planification de la libération et à la supervision des délinquants fédéraux, est une excellente idée. Tout cela est parfaitement logique pour les collectivités qui y ont participé. Elles se sentent en sécurité et habilitées. Les délinquants qui ont suivi le processus se sentent appuyés. Dans une collectivité que vous connaissez bien, au Nunavut, je peux vous dire que l'an dernier 49 délinquants inuits ont appris qu'ils étaient admissibles à une mise en liberté en vertu de l'article 84. De ces 49 détenus, les trois quarts, soit 35, ont affirmé vouloir participer au processus prévu à l'article 84. Pourtant, cette année-là, il n'y a pas eu une seule libération effectuée en vertu de l'article 84. Le service a fait ce qu'il devait faire et il a avisé les délinquants inuits du fait qu'ils étaient admissibles à retourner dans le Nord. Les trois quarts de ces délinquants étaient disposés à participer à ce programme, mais personne n'a pu le faire.

J'en reviens à la capacité et à la volonté du Service correctionnel du Canada de mettre effectivement en œuvre ces articles de la loi comme le Parlement prévoyait qu'ils seraient mis en œuvre.

Le sénateur Patterson : Je remercie nos témoins. Monsieur Sapers, vous occupez ce poste depuis près de 10 ans, je crois?

M. Sapers : Depuis le 1^{er} avril 2004.

Le sénateur Patterson : Nous vous en félicitons. En 2009, votre bureau a publié un rapport intitulé *De bonnes intentions... des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*; vous en étiez alors au milieu de votre mandat actuel. Est-ce que les constatations de ce rapport

recommendations from that 2009 report that were implemented, or to what extent, please?

Mr. Sapers: The findings are absolutely consistent. The report you refer to, *Good Intentions*, was a piece we contracted for in order to have an external view of how CSC was doing on a whole range of commitments, including the development of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections and its framework. It is a different view in terms of its performance reporting. Also, many of the gaps that we see repeating in *Spirit Matters* were identified in that 2009 piece.

My recollection at the time, in 2009, was that we simply reiterated our one key recommendation that a deputy commissioner for Aboriginal corrections be appointed. The Correctional Service Canada is headed by a commissioner. The executive committee consists of a number of assistant, associate and regional deputy commissioners. There are associate commissioners and deputy commissioners responsible for women's corrections, human resources, health care, et cetera; however, there is no senior leader specifically responsible for Aboriginal corrections.

The senior deputy commissioner, the number two person at that executive table, has Aboriginal corrections as part of his or her portfolio. It is a major and significant part of the portfolio, but it cannot get the focused and singular attention we believe it deserves if it is only part of a mandate.

Senator Patterson: Thank you. I guess you are saying there is a senior management team in the Correctional Service Canada. You described an executive committee and deputy and assistant commissioners. I also understand the department has said something about cost and increased bureaucracy in replying to your recommendation.

Surely if the corrections system wanted to focus on this neglected issue, they could take one of the existing senior executive positions. I would like to ask you if there is more than one deputy commissioner, but obviously there is quite a management team; maybe you could outline just how many there are. Surely the solution would be to take one of those senior managers and say, "This is your focus." Would that be a solution, rather than creating a new position, which is what the response seems to suggest would be necessary?

Mr. Sapers: Senator, thank you. I am perplexed by the response that it would create too much bureaucracy and there would be too much cost. Currently there is a director general in charge of Aboriginal corrections, who reports to the senior deputy commissioner, who sits at the executive committee table and reports to the Commissioner of Corrections. Much of the bureaucracy, if you want to talk about it that way, and much of the structure is already in place. There is already an Aboriginal directorate with program people and a small management team that deals with these initiatives.

correspondent à ce que vous avez conclu dans *Une question de spiritualité*? Y a-t-il des recommandations du rapport de 2009 qui ont été mises en œuvre et si oui, dans quelle mesure?

M. Sapers : Les constatations sont parfaitement cohérentes. Le rapport que vous mentionnez, *De bonnes intentions*, a été réalisé à contrat parce que nous voulions avoir une opinion externe sur le rendement de SCC en lien avec tout un ensemble d'engagements, entre autres l'élaboration du Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones et du cadre correspondant. C'est un point de vue distinct des rapports de rendement. En outre, nombre des carences constatées dans *Une question de spiritualité* étaient déjà mentionnées dans le rapport de 2009.

Si je me souviens bien, en 2009 nous reprenions simplement notre recommandation clé, c'est-à-dire la nomination d'un sous-commissaire des services correctionnels pour Autochtones. Service correctionnel Canada est dirigé par un commissaire. Le comité de direction est formé d'un certain nombre de commissaires adjoints et associés et de sous-commissaires régionaux. Il y a des sous-commissaires pour les services correctionnels pour femmes, les ressources humaines, les soins de santé, et cetera; toutefois, il n'y a pas de cadre supérieur spécifiquement chargé des services correctionnels pour les Autochtones.

La sous-commissaire principale, le numéro deux au sein du comité de direction, est responsable des services correctionnels pour les Autochtones. C'est un élément important de son portefeuille, mais elle ne peut pas consacrer toute l'attention qui nous paraît nécessaire à cette seule partie de son mandat.

Le sénateur Patterson : Merci. J'imagine que c'est de la haute direction de Service correctionnel Canada que vous nous parlez. Vous avez fait état d'un comité de direction et de sous-commissaires. Je crois en outre savoir que le ministère a mentionné les coûts et les formalités supplémentaires dans sa réponse à votre recommandation.

Évidemment, si le système correctionnel voulait se pencher sur cette question négligée, il pourrait y affecter un des membres actuels de la haute direction. Je pensais vous demander s'il y a plus d'un sous-commissaire, mais il y a évidemment toute une équipe de gestion; vous pourriez peut-être nous dire combien de membres elle comprend. Certainement, la solution serait de choisir un de ces cadres supérieurs et de lui confier cette tâche. Est-ce que cela serait la solution, plutôt que de créer un nouveau poste, comme on semble en indiquer la nécessité dans la réponse?

M. Sapers : Sénateur, merci. Je m'explique mal cette réponse qui fait état de lourdeurs administratives et de coûts. À l'heure actuelle, il y a une directrice générale chargée des services correctionnels pour les Autochtones. Elle relève de la sous-commissaire principale, qui elle-même siège au comité de direction et relève du commissaire du Service correctionnel. Une bonne partie de la bureaucratie, si on veut utiliser ce terme, et de la structure est déjà en place. Il y a déjà une direction autochtone au sein des programmes, et une petite équipe de gestion pilote ces initiatives.

What there is not is a consistent person sitting at the senior management table — the executive committee table — who, at every meeting, is raising that as an agenda item. When we reviewed the executive committee minutes for the last 20 meetings, we did not find a single use of the word “Aboriginal” anywhere.

The model that you suggested is the one that CSC has adopted. They have given the senior deputy commissioner the Aboriginal file as part of her mandate. She takes it seriously, but it is only a part of what is a huge mandate.

We are not naive enough to think that simply creating a new title with a new position and adding another piece of the bureaucracy will solve these problems. We are saying that the issue deserves and merits focused leadership and attention, and someone whose sole focus is moving forward on this agenda — not just a piece of someone’s job.

As far as adding additional costs, I really do not know how much it would cost to roll up another chair to the meeting table, because that is really what we are talking about. The rest of the structure largely exists.

Senator Patterson: Thank you. I have one more question, but I can wait.

Senator Sibbeston: There is so much that can be said. I spent a bit of my time earlier in my life as a lawyer working in a Native community, and I played a role in the justice system defending Aboriginal people that were before the courts. It was a very trying job trying to explain and bring to light all of the factors and so forth that may have been responsible for a person committing an offence — explaining them to a judge, a prosecutor or the police who are all of a different culture. It was a real task.

Part of the problem is that Aboriginal people are different; it is a different society and culture. Criminal laws, of course, as made in Parliament here are made for all of Canada and generally made for the cities where most people live. We have laws that are made and are applicable to urban, mass Canadians, and there is an attempt to apply them in the rural and northern communities, and with Native people. That is the problem.

I find that in government, the justice system is the most difficult to change and the most entrenched against change. That is part of the problem. They are very resilient, well established and entrenched, so it is hard to make changes within them.

In addition, when you talk about Native people, many Aboriginal people have spent many years in residential schools, and jails are like residential schools. Therefore, many Native people are comfortable and can function in that setting much better than they do out in the world where they have to make their own decisions. That explains a little bit why there are a lot of Native people in jail. I think some people even like it in there; it is simple in that you get fed and so forth.

Il n’y a toutefois personne, au niveau de la haute direction — au comité de direction —, pour inscrire ce point à l’ordre du jour de chaque réunion. Nous avons examiné les comptes rendus des 20 dernières réunions du comité de direction, mais nous n’y avons pas relevé une seule fois le mot « Autochtone ».

Le modèle que vous suggérez est celui qu’a adopté SCC. SCC a inscrit le dossier autochtone dans le mandat de la sous-commissaire principale. Celle-ci prend ce dossier au sérieux, mais ce n’est qu’un élément d’un immense mandat.

Nous ne sommes pas naïfs au point de croire que la simple création d’un poste et l’ajout d’autres fonctions administratives résoudre ces problèmes. Nous disons que la question mérite un leadership véritable et une grande attention, il faut désigner quelqu’un dont le seul mandat sera de faire progresser ce dossier — plutôt que d’en faire un dossier parmi tant d’autres pour une même personne.

Quant aux coûts supplémentaires, j’ignore tout simplement ce qu’il en coûterait d’approcher un autre fauteuil de la table, parce que c’est vraiment ce dont il est question ici. Le reste de la structure existe déjà, pour ainsi dire.

Le sénateur Patterson : Merci. J’ai une autre question à poser, mais j’attendrai.

Le sénateur Sibbeston : Il y a bien des choses à dire. À une certaine époque de ma vie, j’étais avocat dans une collectivité autochtone et j’ai eu à intervenir dans le système de justice pour défendre des Autochtones devant les tribunaux. Il était très difficile d’essayer d’expliquer tous les facteurs qui peuvent mener quelqu’un à commettre une infraction — de les expliquer à un juge, à un procureur ou à un policier qui viennent d’une autre culture. C’était un travail difficile.

Une partie du problème vient de ce que les Autochtones sont différents. Ils ont une société et une culture différentes. Les lois pénales, évidemment, sont promulguées par le Parlement et elles sont faites pour tous les Canadiens, en général pour les habitants des villes. Nous avons des lois qui sont formulées et s’appliquent à la masse des Canadiens urbains, et on tente de les appliquer dans les collectivités rurales et du Nord ainsi qu’aux peuples autochtones. C’est là le problème.

Je constate qu’au gouvernement, le système de justice est le plus difficile à faire bouger, il est le plus immuable. C’est une partie du problème. Le système est très résilient, bien établi, immuable. Il est difficile d’y apporter des changements.

En outre, dans le cas des Autochtones, nombre d’entre eux ont passé des années dans les pensionnats, et les prisons sont un peu comme des pensionnats. Donc, de nombreux Autochtones y sont à l’aise et fonctionnent beaucoup mieux dans ce cadre qu’à l’extérieur, où ils doivent prendre des décisions. Cela explique un peu pourquoi il y a tant d’Autochtones en prison. Je pense que certains aiment même y être; la vie y est simple puisque vous êtes nourri, logé, et cetera.

It is interesting, when I used to defend people, occasionally when someone was found guilty and went to jail, I would not see him for a few months or a year. I would then always ask them when they come back, "How was it?" People always say, "Not bad." This is in the Northwest Territories where the jails are a lot better than in the South. There are a lot of social programs that help them. They invariably come back a little fatter, too. That is the situation.

However, it is so difficult. You paint a very dismal picture and you wonder when this will ever change.

Aboriginal people are generally struggling. Most of their energy goes towards improving their community lives, businesses and other social things. There is not much tolerance or patience for people who get into trouble in Native society. That is part of the problem. I think the solution is always Native people trying to work with government to find programs and find ways to deal with them.

As I said, on the Native side, most of the energy goes into surviving and dealing with other programs.

I do not know what my question is. It is more of an educational process and trying to explain my experience.

Would you agree that while we can look to government to do something, invariably it is the Native peoples themselves who have to do some of the work? They have to come to government with program suggestions and try to help their brothers who are in jail.

Mr. Sapers: Senator, there are certainly some positive examples of Aboriginal communities that have worked in partnership with either provincial governments or the federal Crown to do exactly that. The section 81 healing lodges that exist, I think, speak to that potential.

Aboriginal communities are different in terms of their size, geographic location, population base and resource base. I do not think there is a one-size-fits-all kind of solution, but a willingness on the part of the federal Crown to work with those Aboriginal communities in recognizing their differences and their needs is a starting point.

In corrections, in the absence of other kinds of programs and opportunities, we have seen that incarceration becomes a default. I think it is very true and sad that some Canadians find living conditions in a prison better than in their communities. Not only is that a shame, but it is a terrible expense.

Senator Sibbeston: I have one last question. Can I get a response from you? The federal government has recently passed laws having minimum sentences. Is it your feeling that this will

Curieusement, quand je défendais les gens, il arrivait qu'un de mes clients soit jugé coupable et condamné à la prison. Je ne le voyais pas pendant quelques mois ou même une année. Quand il sortait de prison, je lui demandais comment il avait trouvé son expérience; il me répondait : « Pas mal. » Cela se passait dans les Territoires du Nord-Ouest, où les prisons sont plus confortables que dans le Sud. Il y a de nombreux programmes sociaux pour aider les détenus. Quand ils ressortent, ils ont toujours un peu engraisé, aussi. Les choses sont ainsi.

C'est terriblement difficile. Vous nous présentez un tableau désastreux et vous vous demandez si les choses changeront un jour.

En règle générale, les Autochtones sont dans une situation difficile. Ils consacrent l'essentiel de leur énergie à améliorer la vie communautaire et à développer les entreprises et d'autres aspects à caractère social. La société autochtone n'a pas beaucoup de tolérance ni de patience pour ceux qui s'attirent des ennuis. C'est une partie du problème. Je crois que la solution est toujours que les Autochtones s'efforcent de collaborer avec le gouvernement pour trouver des programmes et des façons de régler les problèmes.

Comme je l'ai dit, pour les Autochtones, l'essentiel de leur énergie est consacrée à la survie et à traiter avec d'autres programmes.

Je ne sais pas ce qu'est vraiment ma question. C'est plutôt un processus d'éducation, et j'essaie d'expliquer mon expérience.

Ne pensez-vous pas que si nous pouvons attendre une intervention du gouvernement, les Autochtones devront inévitablement faire eux-mêmes une partie du travail? Ils doivent s'adresser au gouvernement et proposer des programmes et essayer d'aider leurs frères incarcérés.

M. Sapers : Sénateur, certaines collectivités autochtones ont très bien su travailler en partenariat avec les provinces ou le fédéral pour faire exactement cela. Les pavillons de ressourcement prévus à l'article 81, selon moi, illustrent bien ces possibilités.

Les collectivités autochtones diffèrent par la taille, l'emplacement géographique, la population et les ressources. Je ne pense pas qu'il y ait une solution universelle, mais le fait que la Couronne fédérale soit disposée à collaborer avec ces collectivités autochtones pour reconnaître leurs différences et leurs besoins, c'est déjà quelque chose.

Dans le système correctionnel, faute d'autres types de programmes et d'occasions, nous avons vu que l'incarcération est devenue la solution par défaut. Je pense qu'il est vrai, et c'est très triste, que certains Canadiens aiment mieux vivre en prison que dans leurs collectivités. C'est une véritable honte qui entraîne en outre des coûts très lourds.

Le sénateur Sibbeston : J'ai une dernière question. Est-ce que vous pourriez y répondre? Le gouvernement fédéral a récemment adopté des lois sur les peines minimales. Pensez-vous que cela se

make it so that more Aboriginal people will end up in jail because the court does not have discretion as to sentencing and putting people in jail?

Mr. Sapers: Senator, this is something that I think a generation of academics will reflect on and we will see all kinds of work trying to answer that question scientifically. I can give you my impression. In the last half a dozen years, we have seen a 9 or 10 per cent increase in the federal incarcerated population overall. At the same time, we have seen a number of significant policy changes, mandatory minimums, some new ones included. We have also seen the rate of Aboriginal incarceration grow to where it is now 23 per cent of the population.

In a very straight line and in a very superficial kind of analysis, as the carceral population grows, the portion of the population that is Aboriginal seems to be growing faster. There is some kind of interaction effect, but I could not draw a straight line for you today and say that this specific policy caused that specific outcome.

The Chair: Thank you very much, Mr. Sapers.

Senator Raine: Thank you for being here and giving us such good information. I have some questions that are perhaps my own curiosity, but I would like to hear from you on them.

First, there are two different kinds of healing centres. One is run by the CSC and a few by communities, which do not seem to want to take on the chore because there does not seem to be consistent funding for them. Does the CSC want to run Aboriginal healing centres or would they like to have that done by the communities?

Mr. Sapers: My impression is that the Correctional Service of Canada entered into the operation of healing lodges with the idea in mind that control and operation would eventually be turned over to the Aboriginal communities where they operate. That is my understanding.

There are four CSC-run healing lodges right now and four section 81 healing lodges. Any of the four operated by CSC could be devolved to Aboriginal communities, but there is even a hesitation on the part of some of those communities now because they are mindful, aware of what has happened where the other healing lodges operate. They are mindful of the disparity in funding and financial support, for example. They are mindful of the challenges, even things as simple as gaining insurance for the Aboriginal communities. These are significant operational challenges.

While CSC may have entered into operating the lodges with the idea that they be turned over, that is not happening.

There are some other interesting differences as well. The occupancy rate — the utilization of beds in the CSC-operated healing lodges — is much higher on average. On average, over

traduira par l'incarcération d'un plus grand nombre d'Autochtones parce que les tribunaux n'ont plus de latitude concernant les peines et l'incarcération?

M. Sapers : Sénateur, c'est un aspect sur lequel toute une génération d'universitaires se penchera, et toutes sortes d'études seront réalisées pour tenter d'y répondre scientifiquement. Je peux vous donner mon impression. Depuis cinq ou six ans, nous avons vu croître de 9 ou 10 p. 100 l'ensemble de la population carcérale. Par ailleurs, nous avons constaté qu'un nombre considérable de changements de politique importants étaient effectués, dont des peines minimales obligatoires et de nouvelles peines. Nous avons aussi vu augmenter le taux d'incarcération des Autochtones, qui s'établit maintenant à 23 p. 100 de la population.

C'est une réflexion très primaire et une analyse fort superficielle, mais la population carcérale augmente, et la partie de cette population qui est d'origine autochtone semble augmenter plus rapidement. Il y a un certain effet, mais je ne peux pas établir de lien direct aujourd'hui et vous affirmer que cette politique donnée a produit ce résultat précis.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Sapers.

La sénatrice Raine : Merci d'être venus et de nous faire part de toute cette information. J'ai quelques questions qui visent peut-être à satisfaire ma curiosité, mais j'aimerais vous les poser.

Premièrement, il y a deux types de pavillons de ressourcement. L'un est géré par SCC et l'autre, par quelques collectivités qui ne semblent pas vouloir assumer cette responsabilité parce qu'elles n'ont pas de financement assuré pour ces installations. Est-ce que SCC veut vraiment gérer les centres de guérison autochtones ou préférerait-il que les collectivités le fassent?

M. Sapers : J'ai l'impression que le Service correctionnel du Canada s'est lancé dans la gestion des pavillons de ressourcement avec l'idée que le contrôle et l'administration seraient tôt ou tard remis aux collectivités autochtones où ils sont situés. C'est mon opinion personnelle.

Il y a quatre pavillons de ressourcement gérés par SCC actuellement, et quatre pavillons établis en vertu de l'article 81. Les quatre pavillons de SCC pourraient être remis aux collectivités autochtones, mais ces collectivités hésitent maintenant parce qu'elles sont bien conscientes de ce qui s'est passé dans les autres collectivités qui géraient des pavillons de ressourcement. Elles s'inquiètent de la disparité du financement et du soutien financier, entre autres. Elles craignent de se heurter à des difficultés, même pour des choses simples comme d'obtenir de l'assurance dans les collectivités autochtones. Il y a d'importants défis opérationnels à considérer.

SCC a peut-être créé ces pavillons dans le but de les remettre aux collectivités, mais ce n'est pas aussi simple.

Il y a d'autres différences intéressantes. Le taux d'occupation — l'utilisation des places — est beaucoup plus élevé en moyenne dans les pavillons de ressourcement de SCC. En moyenne, plus de

85 per cent of the CSC-operated beds are used. When you compare that to the beds operated under section 81, around 70 per cent of the beds are used.

If a healing lodge is funded in part on a per diem bed usage rate, think about the challenge that is to operate. You have a structure, you must hire staff, pay for your insurance. You do all the things you have to do to operate beds in a facility, but you may be getting paid on a usage rate. Therefore, if you do not have 80 to 90 per cent occupancy, you do not really have the funding stream needed to properly support the operation. CSC controls who gets placed where. The fact that there is a higher utilization in their own beds than there is in the contracted beds tells you something about how those management decisions are being made. I am not faulting that. If I was managing CSC's budget, I might say, "I will use the one I am already paying for instead of the one that is at an additional cost." However, how do you enter into a reasonable agreement with the community?

I am sorry, senator. This is a long-winded answer, but you asked me a complicated question. Remember that it was the Correctional Service of Canada's policy decision, not prescribed in law, to only place minimum security rated offenders in the contracted section 81 beds. Keep in mind that only about 10 per cent of federally sentenced Aboriginal offenders — 10 to 12 per cent at any given time — are rated at minimum security. Upwards of 90 per cent of the population is excluded by that decision of even being eligible for transfer to a section 81 facility. That was not the original intent when the law was passed in 1992.

Senator Raine: It was a policy decision?

Mr. Sapers: It was a decision of the Correctional Service of Canada. That is not part of a law.

Senator Raine: Obviously, your statistics show that Aboriginal people who are incarcerated tend to serve the full time, not get parole or get into some of these facilities where they can get the healing they need. How do we get the Correctional Service to look at their policy? It should be done on who has the hope of being healed and surely not what they did to get where they are, but who has it within themselves that want to be healed.

Mr. Sapers: The way that the Correctional Service of Canada makes its decisions around reintegration potential, security classification, et cetera, raises some questions around how culturally appropriate those screening and decision-making tools are. It starts there.

If you have a screening tool that results in one group of offenders being rated as having lower reintegration potential, higher risk of reoffending, needing to be housed at higher security, and then you have a policy that excludes that exact same group from an opportunity to participate in a program that was

85 p. 100 de places des pavillons de SCC sont utilisées. Par contre, dans les pavillons prévus à l'article 81, quelque 70 p. 100 des places sont utilisées.

Si un pavillon de ressourcement est financé en partie en fonction du taux d'utilisation quotidien des places, vous imaginez facilement les difficultés que crée cette situation. Vous avez une structure, vous devez embaucher du personnel, contracter une assurance. Vous faites tout ce qu'il faut pour bien administrer les places dans vos installations, mais vous êtes payé en fonction du taux d'occupation. Donc, si vous n'avez pas un taux d'occupation de 80 ou 90 p. 100, vous n'avez pas le financement nécessaire pour appuyer adéquatement le fonctionnement. SCC détermine qui utilise ces places. Le fait que le taux d'utilisation des places soit plus élevé de ses propres pavillons que dans ceux des pavillons gérés à contrat illustre comment ces décisions de gestion sont prises. Ce n'est pas un reproche. Si je devais gérer le budget de SCC, je dirais « utilisons la place pour laquelle je paie déjà plutôt qu'une autre, qui entraîne un coût supplémentaire. » Mais dans ces conditions, comment voulez-vous conclure une entente raisonnable avec la collectivité?

Je suis désolé, sénateur. Ma réponse est bien longue, mais vous m'avez posé une question complexe. N'oubliez pas que lorsque le Service correctionnel du Canada a décidé de réserver aux délinquants à sécurité minimale les places créées en vertu de l'article 81, c'était une décision stratégique, pas une obligation juridique. N'oubliez pas que seulement 10 p. 100 des délinquants autochtones qui sont de compétence fédérale — 10 ou 12 p. 100 en permanence — sont envoyés dans des établissements à sécurité minimale. Quelque 90 p. 100 de la population est donc exclue par cette décision, elle n'est même pas admissible à un transfert dans des installations prévues à l'article 81. Ce n'était pas l'intention initiale de la loi lors de son adoption, en 1992.

La sénatrice Raine : C'est une décision stratégique?

M. Sapers : C'était une décision du Service correctionnel du Canada. Ce n'est pas dans la loi.

La sénatrice Raine : De toute évidence, vos statistiques montrent que les Autochtones incarcérés purgent toute leur peine, qu'ils ne sont pas libérés sous condition ni envoyés dans ces installations où ils pourraient se ressourcer. Comment peut-on obtenir de SCC qu'il revoie sa politique? Il faudrait se fonder sur les possibilités de guérison et certainement pas sur ce qu'ils ont fait pour en arriver là, il faut choisir ceux qui possèdent les qualités voulues pour se ressourcer.

M. Sapers : Le Service correctionnel du Canada prend ses décisions en fonction des possibilités de réinsertion sociale, de la classification de sécurité, et cetera. Cela soulève certaines questions relativement à l'adaptation culturelle des outils d'évaluation et de prise de décision. C'est le point de départ.

Si votre outil d'évaluation crée un groupe de délinquants qui présentent un faible potentiel de réinsertion sociale, un risque élevé de récidive et un besoin de sécurité stricte et que votre politique exclut ce groupe de toutes les occasions de participer à un programme élaboré spécialement pour répondre aux besoins

developed specifically to meet those cultural needs that were considered to have put them at more risk of being in conflict of the law, if you follow the circular logic, you are setting yourself up for the kinds of outcomes we are seeing.

Aboriginal offenders fare worst on just about every measure of correctional outcome we look at. They are released later in sentence, they spend more time at higher security levels. If they are released, they are typically suspended, paroled or revoked more frequently.

If you look at some of the research on outcomes of offenders who have gone through healing lodges, healing lodge offenders returned to prison at a slightly higher rate than non-healing lodge offenders, but they were also put into those situations later in their sentence and rated at much higher risk. It is not really a fair comparison.

It seems that in the one study that was done in 2001, I believe it was, 19 per cent of the offenders who came out of healing lodges and returned to custody were in custody not for new crimes, but for technical violations of their release, for things like perhaps breaking a curfew or not residing in a specific geographic area or some other violation of the terms of their release, as opposed to a Criminal Code offence. That is nearly one in five of the returns: 19 per cent.

We have a number of policy issues that we have to unpack if you really want to get to the question that you asked which was, as I understand it, how to find those who really want to engage in a healing process and how to provide the opportunities to them. There is a whole series of policies that we have to go through to get to specific answers to that question.

Senator Raine: That clarifies a little bit, but it begs more questions. One of the questions I already had written down was, is there a plan in the CSC to introduce cultural awareness training to more of their staff?

When you look at the number of staff that you have and the number of people who actually are working with a knowledgeable background in terms of Aboriginal issues, it is really bizarre. If 20 per cent of your population is Aboriginal and there are only 12 people, maybe you can explain how that works. Why is there not cultural awareness training for all staff?

Mr. Sapers: Senator, a couple of things, and here I want to be really clear, because I do not want to be unfair to the Correctional Service of Canada. They have many Metis, Inuit and First Nations staff, many more than the 12 Aboriginal community development liaison officers. They are represented by both men and women and throughout their structure.

culturels considérés comme des facteurs qui accroissent le risque de démêlés avec la justice, si vous suivez cette logique circulaire, il n'y a rien d'étonnant à ce que vous obteniez de tels résultats.

Les délinquants autochtones obtiennent des résultats inférieurs quelle que soit la mesure utilisée. Ils purgent une plus grande partie de leur peine et ils passent plus de temps sous garde à des niveaux de sécurité élevée. S'ils sont mis en liberté, c'est généralement parce qu'ils sont en sursis ou libérés sous condition et leur libération est plus souvent révoquée.

D'après les conclusions de certaines études sur les contrevenants qui ont séjourné dans un pavillon de ressourcement, ces délinquants sont réincarcérés un peu plus souvent que les délinquants qui n'ont pas séjourné en pavillon de ressourcement, mais il faut dire aussi qu'ils sont placés dans ces situations plus tard au cours de leur peine et qu'ils présentent un risque beaucoup plus élevé. Ce n'est donc pas une comparaison véritablement équitable.

Dans l'étude réalisée en 2001, je crois, il semble que 19 p. 100 des contrevenants envoyés en pavillon de ressourcement et renvoyés sous garde l'ont été, pas en raison de nouveaux crimes, mais pour des manquements mineurs à leurs conditions de libération, des choses comme le non-respect de l'heure de rentrée, pour avoir quitté le secteur géographique assigné ou pour d'autres manquements aux conditions de libération, plutôt que pour des infractions au Code criminel. Cela vaut dans pratiquement un cas de réincarcération sur cinq : 19 p. 100.

Nous avons divers problèmes stratégiques à régler si nous voulons vraiment répondre à votre question qui, si j'ai bien compris, se ramène à savoir comment repérer ceux qui veulent vraiment participer au processus de guérison et comment leur offrir les occasions voulues. Nous devons examiner toute une série de politiques pour trouver des réponses précises à cette question.

La sénatrice Raine : Vous m'éclairiez un peu, mais votre réponse soulève d'autres questions. J'avais déjà noté celle-ci : est-ce que SCC a un plan pour offrir de la formation culturelle à un plus grand nombre d'employés?

Prenez le nombre total d'employés et le nombre de ceux qui ont une connaissance véritable des dossiers autochtones, c'est plutôt étrange. Si 20 p. 100 de votre population est autochtone et qu'il n'y a que 12 employés, vous pouvez peut-être nous expliquer comment cela fonctionne. Pourquoi n'y a-t-il pas de formation culturelle pour tous les employés?

M. Sapers : Madame la sénatrice, je propose deux ou trois choses. Je dois être très clair, car je ne veux pas être injuste envers le Service correctionnel du Canada. Le Service correctionnel compte de nombreux employés métis, inuit et membres des Premières Nations, beaucoup plus que les 12 agents de liaison affectés au développement communautaire autochtone. Ces hommes et ces femmes sont répartis dans toute la structure.

The Correctional Service of Canada, particularly in the last 15 years, has made tremendous strides in developing Aboriginal-specific and culturally appropriate programming and screening tools. Things are, believe it or not, better today than they have been. The participation of elders, the availability of Aboriginal spirituality, sweat lodges, access to ceremony, circle hearings, elder-assisted hearings for the parole board, all of these things have happened, and increasingly so, over the last decade or more. I do not want to leave the impression that CSC is blind to these issues or has done nothing. That would be unfair and untrue.

There is training available for staff throughout the system. The problem is the training is not ongoing. There are not enough opportunities for refresher courses. The training does not seem to address some of the specific issues about decision-making against the *Gladue* principles. They are not well understood, either at the management level or at the line-staff level in terms of how the life history considerations that *Gladue* speaks to are to be taken into account when making decisions about placement and programming.

The good news is that the Correctional Service of Canada has made progress. There are some positive things happening and there is training. The bad news is that there is not enough of the training, it does not have the right emphasis, it does not happen with the right frequency and it seems to have some important gaps in the curriculum.

Senator Seth: I really apologize for arriving late, and I probably missed some. It seems very interesting, what I am learning here. It seems we have been talking here and paying large focus on what to do and how to deal with this overrepresentation of Aboriginal people in correctional facilities, which really is an important and disturbing issue.

However, I would like to know, has the CSC, the Correctional Service of Canada, done much to implement preventive measures? In First Nations communities, for example, are there services that help to identify and target some of the problems faced within these communities so that crimes committed by Aboriginal people could be prevented?

Mr. Sapers: The Correctional Service of Canada, as you know, has a mandate to administer sentences. They have a more limited opportunity, in terms of primary preventive initiatives. From what sometimes is referred to as a tertiary perspective, or what happens at the point when someone has received a sentence, that is where the Correctional Service of Canada has an opportunity to shine. That is where the development of Aboriginal-specific programs can have an impact.

We know that evidence-based correctional interventions, delivered by the appropriate people at the appropriate time and matched to the needs of individual offenders, have good outcomes. If you look at the Aboriginal Offender Substance Abuse Program that was developed by the Correctional Service of Canada, the evaluations show that it reduces recidivism. In terms

Service correctionnel Canada, en particulier depuis 15 ans, fait des progrès extraordinaires, il crée des programmes et des outils de dépistage adaptés aux Autochtones sur le plan culturel. La situation, croyez-le ou non, s'est améliorée. La participation des aînés, la possibilité de pratiquer la spiritualité autochtone, les sueries, les cérémonies, les cercles de guérison, les audiences de libération conditionnelle avec l'aide d'aînés, tout cela se produit de plus en plus souvent depuis une décennie environ. Je ne veux pas donner l'impression que SCC est aveugle à ces problèmes ou qu'il ne fait rien. Cela serait injuste et faux.

Le personnel a droit à de la formation dans l'ensemble du système. Le problème, c'est qu'elle n'est pas continue. Il n'y a pas suffisamment d'occasions de recyclage. La formation ne semble pas axée sur des problèmes précis liés à la prise de décisions contraires aux principes de l'arrêt *Gladue*. Ils sont mal compris. Les gestionnaires et les exécutants ne savent pas comment tenir compte des expériences vécues mentionnées dans l'arrêt *Gladue* lorsqu'ils prennent des décisions sur le placement et les programmes.

Heureusement, le Service correctionnel du Canada fait des progrès. Des choses positives se produisent et de la formation est offerte. Malheureusement, cette formation est insuffisante, elle ne porte pas sur les vrais problèmes, elle n'est pas assez fréquente et elle semble présenter des lacunes importantes.

La sénatrice Seth : Pardonnez-moi mon retard, j'ai sans doute manqué des choses, mais ce que j'apprends ici me paraît très intéressant. Il semble que la discussion porte largement sur ce qu'il faut faire et sur la façon de corriger cette surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels, un problème vraiment sérieux et troublant.

J'aimerais toutefois savoir si le SCC, le Service correctionnel du Canada, fait beaucoup en termes de prévention. Dans les collectivités des Premières Nations, par exemple, est-ce qu'il y a des services qui permettent de repérer et de cibler certains problèmes pour arriver à prévenir la criminalité chez les Autochtones?

M. Sapers : Le Service correctionnel du Canada, vous le savez, a pour mandat d'administrer les peines. Il n'a pas beaucoup d'occasions de prendre des initiatives préventives primaires. Sur ce que l'on appelle parfois le plan tertiaire, c'est-à-dire ce qui se passe après le prononcé de la peine, c'est là que SCC a l'occasion de briller. C'est là que l'élaboration d'un programme pour les Autochtones peut avoir de l'effet.

Nous savons que les interventions correctionnelles qui sont fondées sur les faits, qui sont exécutées par les personnes compétentes au moment opportun et qui répondent aux besoins des délinquants donnent de bons résultats. Prenez le Programme pour délinquants autochtones toxicomanes, élaboré par le Service correctionnel du Canada. Les évaluations montrent qu'il réduit

of tertiary prevention or returning to crime, that kind of culturally appropriate program, properly delivered at the right time in a sentence, seems to reduce recidivism.

We know the same thing from the research that was done on the Tupiq program, which was developed specifically to deal with Inuit sex offenders. The evaluation shows that that program, when properly delivered by the appropriate people at the appropriate point in the sentence, reduces recidivism. This is the way that corrections can prevent crime. However, if your question was about the front end of the system, then that is not the mandate of the Correctional Service of Canada. The Correctional Service of Canada is not involved in primary prevention. They have a restorative justice directorate. As I say, they develop and deliver correctional programs, and these interventions are available to all offenders regardless of race, gender or culture, through their correctional plans.

However, the ones that have been developed specifically to deal with Aboriginal offenders, that have been evaluated, do show that if they meet the criteria set up when the programs were developed, and when properly delivered, have the right impact.

Senator Seth: Have any studies been conducted to suggest a cost saving in preventive measures versus prison time? Are there any studies, let us say, of the healing lodge that show it is part of something that is more prevention where they can be given effective messages and things like this? Have any studies been done that show we can do some preventive measures in comparison to staying in prison, which is expensive. Is there any difference?

Mr. Sapers: I can tell you a couple of things about that. I am not aware of a specific value-for-money or cost-benefit study that has been done on a healing lodge. I do not know if one exists: I have not seen one.

I can tell you a couple of things about what we know about money. CSC says it costs about \$110,000 a year, on average, to keep a male medium security offender in custody, and it costs less than \$30,000 a year to supervise that same offender in the community on parole. If the risk can be managed in the community through appropriate supervision, you can save money by simply moving the person into an appropriate community support as opposed to keeping them incarcerated. That is one cost comparison.

There are lots of these studies out there — Canadian and American primarily, although there are others — that show that early intervention and prevention initiatives have anywhere between a 4:1 and a 7:1 cost savings, the literature shows. In other words, for every dollar you spend on early intervention and prevention in a community, you will save \$4 to \$7 downstream in other social and criminal justice system costs. There are lots of studies out there that demonstrate that kind of ratio.

les taux de récidive. Pour la prévention tertiaire, la prévention de la récidive, ce type de programme adapté sur le plan culturel et offert au moment opportun au cours de la peine semble réduire la récidive.

Les études sur le programme Tupiq, qui cible précisément les délinquants sexuels inuits, montrent les mêmes résultats. L'évaluation révèle que ce programme, bien exécuté par les personnes compétentes à l'étape opportune de la peine, réduit la récidive. C'est ainsi que les services correctionnels peuvent prévenir la criminalité. Toutefois, si votre question porte sur l'entrée du système, cela ne relève pas du Service correctionnel. Le Service correctionnel du Canada ne participe pas à la prévention primaire. Il possède une direction de justice réparatrice. Comme je l'ai dit, il élabore et exécute des programmes correctionnels et offre ses interventions à tous les délinquants, indépendamment de la race, du sexe ou de la culture, dans le cadre des plans correctionnels.

Toutefois, les programmes qui ont été élaborés précisément pour les délinquants autochtones, du moins ceux qui ont été évalués, répondent aux critères qui étaient fixés au moment de leur élaboration et, lorsqu'ils sont adéquatement exécutés, ils produisent des effets positifs.

La sénatrice Seth : Est-ce que des études ont montré que les mesures préventives pouvaient donner lieu à des économies relativement à l'incarcération? A-t-on réalisé des études, par exemple entre pavillons de ressourcement, qui montrent que cela s'inscrit dans une approche plus préventive lorsque les bons messages sont communiqués, et cetera? Est-ce que des études montrent que nous pouvons prendre des mesures préventives plutôt que de les laisser en prison, ce qui est coûteux? Y a-t-il une différence?

M. Sapers : Je peux vous dire deux ou trois choses là-dessus. Je ne connais pas d'étude précise sur la rentabilité des pavillons de ressourcement. J'ignore s'il y en a eu : je n'en ai pas vu.

Je peux toutefois vous dire deux ou trois choses sur ce que nous savons, sur le plan financier. SCC affirme qu'il en coûte environ 110 000 \$ par année, en moyenne, pour maintenir sous garde un délinquant de sexe masculin et à sécurité moyenne, et il en coûte moins de 30 000 \$ par année pour superviser ce même délinquant libéré sous condition dans la collectivité. Si le risque peut être géré dans la collectivité grâce à une supervision adéquate, vous pouvez épargner en plaçant tout simplement cette personne dans un contexte de soutien communautaire approprié, plutôt que de la garder en prison. C'est une comparaison de coûts.

Il y a de nombreuses études — canadiennes et américaines surtout, mais d'autres aussi — qui montrent que l'intervention précoce et les initiatives préventives donnent lieu à des économies qui se situent entre 4:1 et 7:1. Cela est documenté. Autrement dit, pour chaque dollar dépensé au titre de la prévention précoce dans une collectivité, vous économiserez de 4 à 7 \$ au titre des coûts sociaux et de la justice pénale. De nombreuses études révèlent ce genre de rapport.

Senator Munson: Mr. Chair, this is very troubling testimony this morning. I am wondering, for the record: Have we had the minister or people in senior positions at Correctional Service of Canada before us on this issue?

The Chair: No. This is for us more exploratory, looking at different issues. This is not a study we are doing; it is more exploratory.

Senator Munson: Perhaps it should be, because there are so many questions that should be answered by the minister.

The Chair: I am sure your representative on the steering committee can bring that forward. It will be a great discussion.

Senator Munson: It would be, because there is some responsibility here.

In preparing for your testimony his morning, I was looking at some of the statistical evidence. I took a look at some of the material online from CSC. It cited statistics that appeared, in my opinion, alarmingly out of date, in some cases a decade or more.

Tracking the progress of services for Aboriginal offenders from year to year, at least from the public's perception, is difficult to ascertain. Some of this goes back 10 years. What is your take on monitoring and statistical analysis conducted by CSC on services offered, success and failure rates of the programs, and action plans, specifically for Aboriginal incarceration in this country? In your view, do they adequately track and record the trends on special demographics of incarcerated Aboriginal Canadians and CSC programs for them? I see that some of them on elders go back to 1994 to 1999. How up to date are we here? Statistics do not lie.

Mr. Sapers: The Correctional Service of Canada does an increasingly better job of accounting, if I can put it that way, so we know more about who it is that is inside. We have a better picture of the profile, of the demographics of our carceral population. There has been a lot of effort in the last few years, for example, on increasing the ability of the service to screen for mental health needs and do better computerized assessment on that.

We also have a pretty good process in place in the Correctional Service of Canada in terms of evaluating what are known as criminogenic factors, or establishing the basis for a correctional plan, so that addresses a number of issues that are specific to the individual offender, regardless of their heritage: their needs in regard to relationships, employment, addiction or substance abuse, et cetera.

Where CSC has a more difficult time is in analyzing all of that information that it collects and making sense of it in terms of informing management decisions and then evaluating some of the

Le sénateur Munson : Monsieur le président, nous avons un témoignage troublant ce matin. Je pose la question pour le compte rendu : est-ce que le ministre ou des hauts fonctionnaires du Service correctionnel sont venus témoigner à ce sujet?

Le président : Non. C'est une étude exploratoire. Nous examinons des questions différentes. Ce n'est pas une étude; c'est plutôt exploratoire.

Le sénateur Munson : Cela serait peut-être nécessaire. Il y a tant de questions auxquelles le ministre devrait répondre.

Le président : Je suis certain que votre représentant au comité directeur abordera cette question. Cela fera l'objet d'une excellente discussion.

Le sénateur Munson : En effet, parce qu'il y a une responsabilité.

En prévision de votre témoignage, ce matin, j'ai consulté quelques statistiques. J'ai regardé la documentation publiée sur le site web de SCC. On cite des statistiques qui, selon moi, semblent très désuètes, certaines ont plus de 10 ans.

Il est difficile de suivre les progrès des services aux délinquants autochtones d'année en année, au moins pour la population. Certains des renseignements fournis remontent à 10 ans. Que pensez-vous du suivi et de l'analyse statistique effectués par SCC sur les services offerts, les taux de réussite et d'échec des programmes, les plans d'action, précisément en ce qui a trait à l'incarcération des Autochtones dans notre pays? Selon vous, est-ce que l'on suit adéquatement les tendances en fonction des caractéristiques démographiques des Canadiens autochtones incarcérés et des programmes que leur offre SCC? Je vois que certaines statistiques sur les aînés remontent à la période de 1994 à 1999. Est-ce que nous sommes à jour? Les statistiques ne mentent pas.

M. Sapers : Le Service correctionnel du Canada s'en tire de mieux en mieux en matière de rapports, pour ainsi dire, et nous savons donc avec plus de précision qui sont les personnes incarcérées. Nous avons une meilleure idée du profil, des caractéristiques démographiques de la population carcérale. Le service déploie de vastes efforts, depuis quelques années, notamment pour accroître sa capacité de repérer les besoins en santé mentale et de mieux évaluer cet aspect au moyen d'un questionnaire informatisé.

Service correctionnel Canada a également un processus fort efficace pour évaluer ce que nous savons des facteurs criminogènes ou établir la base d'un plan correctionnel, afin de répondre à divers problèmes propres au délinquant, quels que soient son origine et ses besoins relativement aux relations, à l'emploi, à la toxicomanie, et cetera.

SCC a toutefois plus de difficulté à analyser toute l'information qu'il recueille et à l'interpréter pour éclairer ses décisions de gestion puis évaluer l'excellent travail qu'il accomplit de façon

very good work they do on a consistent and ongoing basis to ensure that the program interventions, et cetera, are doing what they are supposed to do.

CSC has a small research unit, a small evaluation unit, a small internal audit operation and a performance assurance unit. Collectively, these elements feed information to the management table, but by necessity it is selective. It is driven by priorities and it varies over time. It also reflects, of course, their capacity. The Correctional Service of Canada has faced some significant challenges — huge growth and a huge capital program — at the same time as significant budget cuts. They have their challenges. It comes as no surprise that some of the statistics you would see online will be dated.

Ms. Kingsley: I do not know if you are aware, but twice a year, CSC's Aboriginal Initiatives Directorate publishes a number of statistics on progress made in the midst of a strategic plan on Aboriginal correctional services. They have numbers on population profile, section 81 and 84 programs, conditional release and revocation. I know that is available online, and I believe the last numbers are for 2011-12.

Senator Munson: Big Brother is always listening in Ottawa, and I am sure there are bureaucrats and ministers — maybe not the ministers so much, who are very busy — listening to your testimony this morning. We sit as a committee that hopefully, in some small way, tries to make a difference in the lives of people we represent on this committee. Of all your recommendations — since someone is listening and taking notes on this and should be paying attention to what I find painfully troubling testimony about what is happening in our prisons and the lack of Aboriginal representation from the elders on the parole board, those kinds of people, the liaison, the business you talked about in communities, one for one and 44 institutions — which one stands out for you that we can hopefully represent, through our opposition and government members, to senior bureaucrats and the minister?

Mr. Sapers: Thank you, senator. In my opening comments, I pointed to a small constellation of five issues that I think have urgent and priority status. I hesitate to say that there is just one that would be any kind of a magic bullet here. Certainly we have made a point of repeating our recommendation for several years now for the need to appoint a deputy commissioner for Aboriginal issues; however, that, in and of itself, is not enough. Some of the training, funding and capacity issues that we speak to in *Spirit Matters* need to be addressed at exactly the same time; otherwise we would just have a figurehead, and I do not think we need that.

The five issues I addressed in my opening comments — the deputy commissioner, the at-parity funding, the training initiatives, the workload and other barriers and obstacles faced

uniforme et continue, pour veiller à ce que les interventions de programme, par exemple, produisent les résultats escomptés.

SCC a une petite unité de recherche, une petite unité d'évaluation et un petit service de vérification interne ainsi qu'un service d'assurance du rendement. Collectivement, ces services fournissent de l'information à la direction, mais cette activité est nécessairement sélective. Elle est régie par des priorités qui évoluent avec le temps. C'est aussi fonction, évidemment, de la capacité. Le Service correctionnel est confronté à quelques défis importants — une croissance fulgurante et un énorme programme d'immobilisations — alors qu'il doit effectuer des compressions budgétaires. Il a ses propres difficultés. Il n'est pas étonnant que certaines des statistiques publiées en ligne soient désuètes.

Mme Kingsley : Vous l'ignorez peut-être, mais deux fois l'an la Direction des initiatives pour les Autochtones publie diverses statistiques sur les progrès réalisés dans le plan stratégique des services correctionnels pour les Autochtones. Elle publie des chiffres sur le profil de la population, les programmes offerts en vertu des articles 81 et 84, les libérations conditionnelles et les révocations. Je sais que tout cela est publié en ligne et je crois que les derniers chiffres portent sur l'exercice 2011-2012.

Le sénateur Munson : Les murs ont des oreilles à Ottawa, et je suis certain que les bureaucrates et les ministres — peut-être pas les ministres, car ils sont si occupés — écoutent votre témoignage ce matin. Notre comité, du moins je l'espère, essaie dans la mesure de ses moyens d'améliorer la vie des personnes que nous représentons. Parmi toutes vos recommandations — puisque quelqu'un écoute et prend des notes et devrait s'intéresser à ce témoignage qui me paraît péniblement troublant au sujet de ce qui se passe dans nos prisons et de l'absence de toute représentation autochtone au sein des comités de libération conditionnelle, par l'entremise d'ainés ou de personnes de ce genre, les agents de liaison, les questions dont vous avez parlé dans les collectivités, un pour un et 44 établissements... Laquelle de vos recommandations, selon vous, pouvons-nous espérer faire adopter par les cadres supérieurs et le ministre, grâce aux efforts des députés de l'opposition et du gouvernement?

M. Sapers : Merci, sénateur. Dans mes commentaires, j'ai signalé une petite constellation formée de cinq problèmes qui me paraissent urgents et prioritaires. J'hésite à dire que la solution à un seul d'entre eux réglerait tous les problèmes. Nous avons bien sûr fait valoir pendant plusieurs années la recommandation concernant la nécessité de nommer un sous-commissaire pour les dossiers autochtones, mais cela ne suffirait pas. Les questions de formation, de financement et de capacité dont nous parlons dans *Une question de spiritualité* doivent être traitées en même temps, sinon nous aurions simplement un pantin sans utilité aucune.

Les cinq problèmes dont j'ai parlé dans mon introduction — le sous-commissaire, le financement paritaire, les initiatives de formation, la charge de travail et les autres obstacles auxquels

by elders, and the amount of just confusion and red tape around section 84 — those need to happen in concert and we believe collectively would make a big difference.

Senator Patterson: Mr. Sapers, I understand there are eight healing lodges, four CSC and four Aboriginal operated. Could you outline, please, where they are, and perhaps if you know which culture they reflect?

Mr. Sapers: Sure. I can certainly answer the first part easily. I will reference first page 23 of the *Spirit Matters* report, where there is a table that shows the CSC-operated healing lodges. The Okimaw Ohci Healing Lodge, the Willow Cree Healing Lodge, the Pê Sâkâstêw Centre healing lodge and Kwikwêwelhp Healing Village are operated by the Correctional Service of Canada. Those lodges operate under section 81.

Senator Patterson: Could you give the geographic location, please?

Mr. Sapers: Sure. The Okimaw Ohci Healing Lodge is in Saskatchewan; the Pê Sâkâstêw Centre is in Alberta; Kwikwêwelhp Healing Village is in the Fraser Valley of British Columbia; and Willow Cree Healing Centre is in Saskatchewan. Those are operated by Correctional Service Canada.

There is a spiritual healing lodge operated under section 81 in Prince Albert; the Ochichakkosipi First Nation Healing Lodge is in the Prairies; the Stan Daniels Healing Centre is in downtown Edmonton; and the Waseskun Healing Centre is in Quebec.

Senator Patterson: Thank you. It seems just astonishing to me that you have the four CSC-operated lodges — and I am sure they are probably different sizes — that are spending \$21.5 million on four of their own institutions. The other four, the Aboriginal-operated lodges, are getting \$4.8 million — roughly a quarter of the cost.

I was compelled by what you said about the 44 Nunavut inmates, who I am sure were all Inuit, who were eligible for Aboriginal healing lodge release. There is a significant difference, culturally, between Indian, Dene, Metis and the Inuit. There is a different language, economy and history. I am not surprised and I am even not sure that the Inuit inmates would have fit in a First Nations healing lodge. With all respect to those lodges, but sweetgrass and sweat lodges would not work in that it is igloos and not sweat lodges for the Inuit; they do not have resonance.

Would you have any recommendations about how you change the funding support for Aboriginal-run healing lodges? They just do not have the money to attract or train the workers. How could that be fixed?

sont confrontés les aînés, et toute la confusion et les formalités qui entourent l'article 84 —, il nous faut tous les régler en parallèle et si nous pouvions le faire collectivement, cela serait idéal.

Le sénateur Patterson : Monsieur Sapers, je crois qu'il y a huit pavillons de ressourcement, dont quatre sont gérés par SCC et quatre, par les Autochtones. Pourriez-vous nous expliquer où ils sont situés et, peut-être, quelle culture ils reflètent?

M. Sapers : Certainement. Je peux répondre facilement à la première partie de votre question. Je vous renvoie à la page 26 du rapport intitulé *Une question de spiritualité*, vous y trouverez un tableau qui montre quels pavillons sont administrés par SCC. Le pavillon Okimaw Ohci, le pavillon Willow Cree, le pavillon Pê Sâkâstêw et le pavillon Kwikwêwelhp sont administrés par le Service correctionnel du Canada. Les autres sont gérés aux termes de l'article 81.

Le sénateur Patterson : Pourriez-vous préciser leur situation géographique?

M. Sapers : Certainement. Le pavillon Okimaw Ohci est en Saskatchewan, le Pê Sâkâstêw est situé en Alberta, le Kwikwêwelhp se trouve dans la vallée du Fraser, en Colombie-Britannique, et le centre de guérison Willow Cree est en Saskatchewan. Ces pavillons sont administrés par le Service correctionnel du Canada.

Il y a un pavillon de ressourcement administré en vertu de l'article 81 à Prince Albert, le pavillon Ochichakkosipi se trouve dans les Prairies, le Centre Stan Daniels est situé au centre-ville d'Edmonton, et le centre Waseskun est au Québec.

Le sénateur Patterson : Merci. Il me semble étonnant que les quatre pavillons administrés par SCC — ils sont sans doute de tailles différentes — soient financés à hauteur de 21,5 millions de dollars pour les quatre installations alors que les autres, administrés par les Autochtones, reçoivent 4,8 millions de dollars — c'est environ le quart du financement.

J'ai été renversé par ce que vous disiez au sujet des 44 détenus du Nunavut, et je suis certain que ce sont tous des Inuits, qui auraient été admissibles à un transfert vers un pavillon de ressourcement autochtone. Il y a des différences importantes, sur le plan culturel, entre les Indiens, les Dénés, les Métis et les Inuits. Il y a des différences linguistiques, économiques et historiques. Je ne suis pas surpris et je ne suis même pas certain que les détenus inuits auraient bénéficié d'un séjour dans un pavillon de ressourcement des Premières Nations. Sans vouloir dénigrer ces pavillons, le foin d'odeur et les sueries ne donneraient rien, parce que les Inuits ont besoin d'igloos, pas de sueries. Cela n'éveille pas d'écho chez eux.

Auriez-vous des recommandations à nous présenter en ce qui concerne les changements à apporter au soutien financier des pavillons de ressourcement gérés par les Autochtones? Ils n'ont pas les fonds nécessaires pour attirer ou former des travailleurs. Comment peut-on corriger cette situation?

Mr. Sapers: Let me answer the second question first and then go back to your first point. We recommend in the report that parity funding be established. If the Correctional Service Canada establishes that it costs a certain amount per year to operate a healing lodge bed, then that amount of money should be made available to an Aboriginal community to operate that bed. It is clear that their own structures are better resourced than those operated by Aboriginal communities under section 81.

We are also talking about a reallocation of resources, so we are not talking about new money. I do not believe that the Correctional Service Canada needs new funding for this. These are people under sentence to a CSC facility in any case. We are talking about transferring where their custody takes place. We actually think it can be done in a more cost-efficient way in the community through section 81. Section 81, by the way, does not require large-scale facilities; it is possible to have section 81 beds established in small and remote communities, supervised by communities, so you do not need to think of it as a bricks-and-mortar kind of a response.

Let me be clear that we are not talking about millions of new dollars coming into CSC to do this; we are talking about implementing the plan as it was envisaged 20 years ago. In large measure, the resources are in place.

When you talk about the North and the differences in Aboriginal communities across the country, you raise profoundly important matters. There are no healing lodges in the North. Earlier I gave testimony about the lack of section 84 participation, at least in Nunavut. We do not have any opportunities for section 81 beds in Labrador, northern Quebec, Northwest Territories or in Nunavut. There are some unique challenges to providing those kinds of opportunities in the North, but they can be overcome.

Currently, there are 30 Inuit offenders from Nunavut who are serving their custody in the Northwest Territories. There are 40 who are provincially sentenced or who are serving sentences of less than two years; there are 40 Inuit offenders from Nunavut shipped off to Ontario correctional centres to serve their sentences away from their home communities. Most important for our discussion this morning, there are 85 federally sentenced Inuit offenders from Nunavut who are serving their sentence in Correctional Service Canada facilities, primarily the Fenbrook Institution in Ontario.

Nunavut Corrections operates a primary facility in Iqaluit called the Baffin Correctional Centre, which, depending on which point in its history you want to look at, had a design capacity for either 48 or 50, or up to 66. I think today's count is slightly under 100 in that facility. It is shamefully overcrowded. It is literally falling apart and bursting at the seams.

Nunavut has identified the replacement of this facility as a priority. Granted, that is a territorial matter, not a federal one. However, to give you some idea, their own estimates are that they

M. Sapers : Je répondrai d'abord à votre deuxième question et je reviendrai ensuite au premier point. Dans notre rapport, nous recommandons un financement paritaire. Si SCC détermine qu'il en coûte tant par année pour une place dans un pavillon de ressourcement, alors ce montant devrait être accordé à la collectivité autochtone qui administre cette place. Il est clair que les structures de SCC sont mieux financées que celles qui ont été créées dans les collectivités autochtones en vertu de l'article 81.

Nous préconisons aussi une réaffectation des ressources. Nous ne parlons pas de nouveaux fonds. Je ne pense pas que Service correctionnel Canada ait besoin de nouveaux fonds pour cela. Il y a des gens qui purgent des peines dans des établissements de SCC de toute façon. Nous parlons de les transférer dans un autre lieu de garde. Nous croyons que cela peut se faire de façon plus économique dans la collectivité grâce à l'article 81. L'article 81 n'exige d'ailleurs pas de grandes installations; il est possible de créer des places en vertu de l'article 81 dans de petites collectivités éloignées, et la supervision est assurée par la collectivité, alors il ne faut pas s'imaginer qu'il faudra de grands bâtiments.

Soyons clairs, nous ne demandons pas que des millions de nouveaux fonds soient alloués à SCC; nous parlons de mettre en œuvre le plan envisagé il y a 20 ans. L'essentiel des ressources est déjà en place.

Quand vous parlez du Nord et des différences entre les collectivités autochtones du pays, vous soulevez des aspects très importants. Il n'y a pas de pavillon de ressourcement dans le Nord. J'ai mentionné dans mon témoignage l'absence de participation en vertu de l'article 84, au moins au Nunavut. Nous n'avons aucune possibilité de créer des places en vertu de l'article 81 au Labrador, dans le Nord du Québec, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Nunavut. La création de ce genre de places dans le Nord soulève des difficultés très particulières, mais qui pourraient être surmontées.

À l'heure actuelle, 30 contrevenants inuits du Nunavut purgent une peine sous garde dans les Territoires du Nord-Ouest. Quarante autres purgent des peines provinciales ou des peines de moins de deux ans; 40 contrevenants inuits du Nunavut ont été envoyés au Centre correctionnel ontarien pour purger leur peine loin de leur collectivité d'appartenance. Plus important encore aux fins de la discussion de ce matin, il y a 85 délinquants inuits du Nunavut qui purgent une peine fédérale dans des établissements de SCC, principalement à l'établissement Fenbrook, en Ontario.

Les services correctionnels du Nunavut administrent une installation primaire à Iqaluit, le Centre correctionnel de Baffin, qui selon l'angle historique que vous adoptez a une capacité théorique de 48 à 50 détenus, et peut en accueillir jusqu'à 66. Je crois qu'aujourd'hui, ils sont un peu moins de 100 dans ces installations. C'est un terrible surpeuplement. Le centre est plein à craquer, littéralement.

Le Nunavut a décidé de remplacer cet établissement en priorité. Je le reconnais, c'est une question de ressort territorial et non pas fédéral. Toutefois, pour vous donner une idée de l'ampleur du

will need 300 in-custody beds by 2027, and that is just to deal with those who are receiving sentences of less than two years. If the trends continue, the number of federally sentenced Inuit from Nunavut will increase apace.

Before both orders of government commit massive funds to building more traditional custodial capacity, we think it would be very important to explore opportunities to take advantage of things like section 81 in the CCRA and to see whether there can be some other options. It is probably not just one choice, because what might make sense in Labrador might not be exactly appropriate for Nunavut.

There are some big issues in the North. Over 20 years, CSC has not been able to provide this kind of opportunity in Northern Canada.

The Chair: I have a supplemental question, if I may, Mr. Sapers. I visited the facility in Iqaluit, as you know. In fact, I have been back and forth to that facility for 20 years. It has gone from a temporary facility to a permanent facility, and to a permanent facility that is embarrassing to see in this country. I think you would probably agree with that term. The gymnasium there now is temporary bedding with mats on the floor, for example.

There are 202 federal Inuit prisoners as of last fall outside of Nunavut; it is my understanding that they are somewhere else in the country.

Has there been any dialogue about looking at a demographic facility for incarcerated Inuit rather than a geographic provincial, territorial or federal facility? Is there any consideration of one joint facility that would look at the Inuit population and the cultural, linguistic, different challenges that the Inuit face — perhaps a little bit exclusive of their crime or what they have been sentenced for — that you know of? You talk about options. Is this one of the options?

Mr. Sapers: In fact, there have been discussions about such a pan-Arctic facility that would not be rooted in political geography, but rooted in culture. There has also been discussion about the need to maintain small local responses. Somewhere between those two end points is probably where we are going to end up.

In the conversations I have been privy to and in the material I have reviewed, I think everyone agrees that the status quo is not appropriate — simply shipping people south, taking people far away from home communities, support. For some of these folks, the difference between where they come from and where they have been sent to is worse than night and day. The status quo is not appropriate, but I do not think there is consensus on the matter you raise specifically. I think that is probably the best way to put it. It could be that a combination of approaches would work. You would have to get together with a number of governments to

problème, selon ses propres estimations, le Nunavut prévoit qu'il lui faudra 300 places de garde d'ici 2027, et c'est simplement pour les personnes qui purgent des peines inférieures à deux ans. Si la tendance se maintient, le nombre d'Inuits du Nunavut qui purgent une peine fédérale augmentera au même rythme.

Avant que les deux ordres de gouvernement n'engagent d'énormes sommes pour construire des établissements de garde plus traditionnels, nous pensons qu'il serait très important d'envisager des solutions comme celle prévue à l'article 81 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, pour voir s'il n'y a pas d'autres options. Il y a sans doute plus d'un choix, et ce qui est logique au Labrador ne l'est pas nécessairement au Nunavut.

Il y a d'importants problèmes dans le Nord. En 20 ans, le SCC n'a pas pu offrir de possibilités de ce genre dans le Nord du Canada.

Le président : J'ai une question supplémentaire, s'il vous plaît, Monsieur Sapers. J'ai visité le centre dont vous parlez, à Iqaluit, vous le savez. De fait, j'y suis allé à maintes reprises depuis 20 ans. C'était autrefois un établissement temporaire, mais il est devenu permanent, et cet établissement permanent est une source d'embarras dans notre pays. Je crois que vous en conviendrez. Le gymnase, là-bas, sert de dortoir provisoire avec des matelas sur le sol, par exemple.

L'automne dernier, il y avait 202 détenus inuits purgeant une peine fédérale à l'extérieur du Nunavut; si je comprends bien, cela signifie qu'ils se trouvent ailleurs au pays.

Y a-t-il eu des discussions au sujet d'une éventuelle installation établie en fonction de critères démographiques pour les détenus inuits, plutôt qu'une installation basée sur la géographie, c'est-à-dire provinciale, territoriale ou fédérale? Est-ce qu'on envisage une installation mixte qui regrouperait les populations inuites et conviendrait aux difficultés culturelles, linguistiques et autres qui sont propres aux Inuits — peut-être sans trop tenir compte du crime ou de la cause de la peine? Le savez-vous? Vous parlez des options. Est-ce que c'est une des options?

M. Sapers : De fait, il y a eu des discussions au sujet d'un établissement panarctique qui serait lié non pas à la géographie politique, mais plutôt à la culture. Il y a aussi eu des discussions au sujet de la nécessité de maintenir de petits services locaux. La solution se trouvera sans doute entre ces deux extrêmes.

En me basant sur des conversations que j'ai eues et des documents que j'ai examinés, je pense que tous conviennent que le statu quo ne convient pas — on ne peut pas se contenter d'expédier les gens dans le Sud, ce qui les éloigne de leur collectivité et de leur réseau de soutien. Pour certaines de ces personnes, la différence entre la collectivité où ils vivent et l'endroit où ils sont envoyés est plus grande que le jour et la nuit. Le statu quo ne convient pas, mais je ne pense pas qu'il y ait consensus sur la question que vous venez de soulever. Je pense que c'est probablement la meilleure réponse que je puisse vous

build a pan-Arctic capacity.

In the meantime, I know, for example, that the Nunavut government is planning on going ahead with replacing Baffin Correctional. The option of a combination of responses, for example, having section 81 agreements in northern Quebec and small section 81 agreements in place in Nunavut and Labrador, may be the way to start. It could be that operationally we need to think of it in terms of a cultural response, but organizationally it could still happen. Section 81 contemplates agreements with communities, not with governments. You could still have those individual agreements in place with specific communities, but it could be part of a cultural strategy that would be appropriate to the North.

I think it is fair to say that the major focus I have heard in my conversations with northern Canadians many times is simply, "Bring our people home." If they are going to heal and deal with their conflict with the law, they need to do that at home. That seems to be the one thing that is consistent.

The Chair: Ms. Kingsley, I think about a decade ago there was a report on victim-offender reconciliation or a restorative justice done by corrections on the recidivism rates by offenders. Victim-offender reconciliation is extremely difficult, to follow up on Mr. Sapers' comments, if distance is your biggest challenge.

Do you know of any follow-up work that has been done since 2002 or 2003 on victim offender reconciliation and if so, has it been successful? If there has not, I will ask someone else.

Ms. Kingsley: Unfortunately, I am not aware. I wish I were from Justice Canada as I answer this question but —

The Chair: Correctional Services Canada did the report. He was the leader of CSC in 2003.

Mr. Sapers: It seems to me the National Crime Prevention Centre may have done something. We will undertake to make that inquiry with the Parole Board of Canada as well as with Aboriginal elders and we will get that information to the clerk.

The Chair: I believe your department did a review of Baffin Correctional Centre on behalf of the Nunavut government. Has that report been released?

Mr. Sapers: No. At the invitation of the local director, we did a review. It has been completed. It has been provided to the head of corrections for the territory, but it would be up to them to decide what to do with it.

The Chair: Thank you very much.

Senator Tannas: Thank you. I have a couple of questions. Mr. Sapers, I heard from you that the existing healing lodges, both those run under section 81 and by the CSC, are not

donner. Il pourrait s'agir d'une combinaison d'approches. Il faudrait que les divers ordres de gouvernement s'entendent si l'on veut créer une capacité panarctique.

Entre-temps je sais, par exemple, que le gouvernement du Nunavut projette de remplacer le centre correctionnel de Baffin. S'il était possible d'adapter les réponses, par exemple en concluant des ententes prévues à l'article 81 dans le Nord du Québec et des ententes plus modestes mais toujours en vertu de l'article 81 au Nunavut et au Labrador, cela serait un début. Il se peut que dans le domaine opérationnel il nous faille adapter nos réponses sur le plan culturel, mais qu'en termes organisationnels, cela puisse quand même se faire. L'article 81 envisage des ententes avec les collectivités, pas avec les gouvernements. Vous pourriez encore conclure des ententes individuelles avec des collectivités données, et cela pourrait s'inscrire dans une stratégie culturelle qui conviendrait au Nord.

Je crois pouvoir dire que ce qui compte, quand je discute avec des Canadiens du Nord, c'est simplement de ramener ces gens chez eux. Pour pouvoir guérir et régler leurs démêlés avec la justice, ils doivent être chez eux. Cela semble logique.

Le président : Madame Kingsley, il y a une dizaine d'années, je crois, SCC a publié un rapport sur la réconciliation entre victime et contrevenant, la justice réparatrice, qui abordait la question des taux de récidive des contrevenants. La réconciliation entre victime et contrevenant est extrêmement difficile à obtenir si, pour faire suite à ce que disait M. Sapers, la distance est votre pire obstacle.

Savez-vous s'il y a eu un suivi depuis 2002 ou 2003 sur la réconciliation entre victime et contrevenant et si l'expérience a réussi? Sinon, je poserai la question à quelqu'un d'autre.

Mme Kingsley : Malheureusement, je l'ignore. J'aimerais représenter Justice Canada pour pouvoir répondre à cette question, mais...

Le président : Le Service correctionnel du Canada a produit le rapport. Il dirigeait SCC en 2003.

M. Sapers : Il me semble que le Centre national de prévention du crime a fait quelque chose. Nous allons essayer de trouver cette information à la Commission nationale des libérations conditionnelles et auprès des aînés autochtones et nous la transmettrons à la greffière.

Le président : Je crois que votre ministère a étudié le Centre correctionnel de Baffin au nom du gouvernement du Nunavut. Est-ce que ce rapport a été publié?

M. Sapers : Non. À l'invitation du directeur local, nous avons procédé à un examen. Cet examen est terminé et le rapport a été remis aux dirigeants des services correctionnels du territoire, mais c'est à eux qu'il revient de décider ce qu'il faut en faire.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Tannas : Merci. J'ai deux ou trois questions à poser. Monsieur Sapers, vous avez dit que les pavillons de ressourcement existants, tant ceux prévus à l'article 81 que ceux

operating at full capacity. I also heard you say that while there may be flaws in some of the statistics and the way in which they were gathered, there was not any evidence of the effectiveness of this, although I certainly concur that the concerns you have would be my concerns. On the face of it, we have those two things.

How much of the difficulty that you have expressed here is really around the fact that the senior leadership at CSC does not believe that this is effective? Could you comment on that?

Mr. Sapers: I will comment on that. I will not put words in their mouths. I will say that there is a commitment on the part of the Correctional Service of Canada to provide culturally appropriate programming. They commit to that in their Report on Plans and Priorities. They account for that in their departmental policy reports. It is part of their framework for Aboriginal corrections and their published strategy.

The evaluation research that I spoke to is equivocal. I have never heard anyone from the Correctional Service of Canada use that equivocal outcome as an excuse or reason for not doing what the law contemplates they should be doing. I have heard people question the evidence and have heard people say, in times of fiscal restraint, “We have to make sure that every dollar we spend gets the maximum return, so where is the evidence that this works as opposed to that?”

Senator, a little secret that I will share with just you, just between us —

The Chair: It will not leave this room.

Mr. Sapers: — there is a lot of what we do in corrections that, strictly speaking, I would not say is tested by the evidence. Teasing out exactly what works and how and why it works is very difficult in this endeavour. There is consensus that culturally appropriate interventions are good. There is consensus that for incarceration to have any positive benefit, it has to be geared towards release. The point of putting someone in prison is not to make them a good inmate. The point is to prepare them for release in the community. If you take those two fundamental things and put them together, it leads you to some conclusions about individual responses based to individual needs, which is what Correctional Service of Canada does when it develops correctional plans for individual offenders. Part of that must address their culture, particularly since we are informed by things like the Royal Commission on Aboriginal Peoples that one of the reasons we see this overrepresentation are historical, economic and social factors. We have to address that in the administration of the sentence.

That is a long way around addressing your question about the evaluation and outcomes. In short, no, I have never heard anyone from CSC use the research as an excuse not to do it. I have heard

de SCC, ne fonctionnaient pas à pleine capacité. Vous avez dit aussi que même s’il y a peut-être des carences dans certaines des statistiques et dans leur mode de compilation, rien ne prouve l’efficacité de ces centres, et je partage certainement vos préoccupations. Apparemment, nous avons ces deux groupes de pavillons.

Dans quelle mesure les difficultés que vous nous avez exposées ici proviennent-elles véritablement du fait que la haute direction de SCC ne croit pas dans l’efficacité de ces services? Qu’en pensez-vous?

M. Sapers : Je vais vous répondre. Je ne veux pas parler au nom de SCC, mais je peux vous dire qu’il y a de la part du Service correctionnel du Canada un engagement à fournir des programmes appropriés sur le plan culturel. Cet engagement figure dans le Rapport sur les plans et les priorités. Il est mentionné dans les rapports stratégiques ministériels. Cela fait partie du cadre des services correctionnels pour les Autochtones et de la stratégie officielle.

L’étude d’évaluation dont j’ai parlé a produit des résultats équivoques. Je n’ai jamais entendu quiconque au Service correctionnel du Canada s’appuyer sur ces résultats pour justifier de ne pas faire ce que la loi prévoit. J’ai entendu des gens contester les données et j’ai entendu des gens dire, en période de compressions budgétaires : « Chaque dollar dépensé doit produire un effet optimal, alors il nous faut des preuves que cette solution-ci donne de meilleurs résultats que celle-là. »

Sénéateur, je vais partager un secret avec vous. C’est entre nous...

Le président : Nous n’en parlerons à personne.

M. Sapers : ... au Service correctionnel, nous faisons souvent des choses qui, à strictement parler, ne sont pas toujours étayées par les données. Il est très difficile dans ce domaine de dégager ce qui fonctionne et d’en établir les raisons. Il y a un consensus concernant les interventions adaptées sur le plan culturel. On s’entend pour dire que l’incarcération, pour avoir des résultats bénéfiques, doit être axée sur la libération. On n’emprisonne pas les gens pour en faire de bons détenus. On les prépare à leur remise en liberté dans la collectivité. Si vous prenez ces deux principes fondamentaux, cela vous mène à certaines conclusions concernant les réponses à fournir en fonction des besoins individuels, et c’est ce que SCC fait quand il élabore des plans correctionnels individuels pour chaque délinquant. Une partie de ce plan doit porter sur la culture, particulièrement depuis que nous disposons d’information tirée d’initiatives comme la Commission royale d’enquête sur les peuples autochtones, qui montre qu’une des raisons de cette surreprésentation vient de facteurs historiques, économiques et sociaux. Nous devons en tenir compte dans l’administration de la peine.

C’est un long préambule pour répondre à votre question concernant l’évaluation et les résultats. La réponse brève c’est que, non, je n’ai jamais entendu personne à SCC utiliser les études

people question correctional effectiveness writ large, trying to figure out what works.

Senator Tannas: I have one other question. We have heard a lot about the disproportionate growth of Aboriginal offenders. Can you talk a little bit about FASD and what proportion of this growth you are seeing and what particular programs you have witnessed and their potential effectiveness?

Mr. Sapers: We are just beginning to get a handle on how fetal alcohol spectrum disorder affects carceral populations, and various estimates have been done by various researchers. What we know in the Correctional Service of Canada when we screen at intake for people's mental health needs, over a third of offenders are screened as needing additional psychiatric or psychological follow-up. That under counts those people dealing with brain injury, traumatic brain injury and brain injury resulting from things like FASD, so we do not have a complete picture.

People experienced in working with these prison populations will tell you that they are dealing with a population that is overwhelmingly fetal-alcohol affected. That has impact on their ability to comply with the rigours of carceral life, such as following rules and taking instruction, et cetera. It has a big impact, and I do not think we understand it fully.

Senator Lovelace Nicholas: Is there not a section 81 or CSC facility in New Brunswick?

Mr. Sapers: There are no section 81 facilities in Atlantic Canada.

Senator Lovelace Nicholas: Why is that?

An Hon. Senator: I have the same question.

Mr. Sapers: I do, too, senator.

Senator Lovelace Nicholas: Who would be more likely to be incarcerated, a First Nations person living in an urban setting or someone living in a First Nations community?

Mr. Sapers: I am sorry, I do not have an answer. I am not even sure that this census information can help us, just because of mobility issues.

The Chair: We have heard about the higher incarceration rates among Aboriginals, and even if you are not the likely candidate for this question, you are in front of me. If we have the same number of people investigated, charged and entering into a court system, are Aboriginals more likely to be convicted and sentenced to federal prison time versus non-Aboriginal?

comme excuse pour ne rien faire. J'ai entendu des gens s'interroger sur l'efficacité des services correctionnels en général et essayer de déterminer les mesures qui donnent des résultats.

Le sénateur Tannas : J'ai une autre question. Nous avons beaucoup entendu parler de la croissance disproportionnée de la population de délinquants autochtones. Pouvez-vous nous dire quelques mots au sujet de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale et des proportions de cette croissance ainsi que des programmes particuliers que vous connaissez et de leur efficacité éventuelle?

M. Sapers : Nous commençons à peine à comprendre les troubles causés par l'alcoolisation fœtale dans les populations carcérales, et divers chercheurs ont établi des estimations. Au Service correctionnel du Canada, nous savons grâce à l'évaluation initiale des besoins de santé mentale que plus du tiers des délinquants requièrent un suivi psychiatrique ou psychologique supplémentaire. Comme le processus sous-évalue le nombre de personnes qui ont subi un traumatisme crânien ou souffrent de lésions au cerveau attribuables à des facteurs comme les troubles causés par l'alcoolisation fœtale, nous n'avons donc pas un tableau complet de la situation.

Les gens qui travaillent depuis longtemps auprès de ces populations carcérales vous diront qu'elles ont été très affectées par l'alcoolisation fœtale. Cela influe sur leur capacité de supporter les rigueurs de la vie carcérale et notamment de respecter les règles et de suivre des instructions. Cela a beaucoup d'effets, et je ne pense pas que nous comprenions entièrement le phénomène.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Est-ce qu'il y a une installation prévue à l'article 81 ou du SCC au Nouveau-Brunswick?

M. Sapers : Il n'y a aucun établissement créé en vertu de l'article 81 au Canada atlantique.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Pourquoi?

Une voix : Moi aussi, je me le demande.

M. Sapers : Et moi aussi.

La sénatrice Lovelace Nicholas : Qui est le plus susceptible d'être incarcéré, le membre d'une Première Nation qui vit en milieu urbain ou celui qui vit dans une collectivité des Premières Nations?

M. Sapers : Je suis désolé, je n'ai pas de réponse à cette question. Je ne suis même pas certain que cette information puisse nous aider, en raison de la mobilité.

Le président : On nous a parlé des taux d'incarcération supérieurs des Autochtones, et même si vous n'êtes pas le candidat parfait pour cette question, vous êtes ici et j'en profite. Si nous avons le même nombre de personnes qui ont fait l'objet d'une enquête, ont été mises en accusation et sont entrées dans le système judiciaire, est-ce que les Autochtones sont plus susceptibles que les non-Autochtones d'être condamnés à une peine d'emprisonnement dans un pénitencier fédéral?

Mr. Sapers: The only answer that I can give you is my quick reading of a report that was released very recently, authored by former Justice Iacobucci, on the experience of Aboriginal Canadians in the Ontario justice system. He found evidence of systemic discrimination that resulted in higher convictions, more guilty pleas, and raised issues around jury trials as well and the ability to be truly judged by a jury of your peers in terms of jury composition.

His report is the latest in a string of reports over many years that have identified issues related to systemic discrimination that has resulted in differential outcomes in our justice system for Aboriginal Canadians when compared to non-Aboriginal Canadians.

My conclusion from all of that is there is a whole host of factors. I had a police executive in a prairie city in Canada explain to me the challenge that they have. The good news is they were putting police resource officers in schools to assist in a number of areas. The bad news is that that, in combination with zero tolerance policies in the schools related to certain activities, resulted in more Aboriginal youth in school being charged with offences. That then begins that whole process of those young people coming into conflict with the law and having those records, that stigma, et cetera.

The challenge expressed to me by this police leader was, "How do we do our job?" If the job is defined by enforcing the law based on a zero tolerance policy by the school board, what is the role of a resource officer and how does that translate into what is going on in this particular city's urban core?

The Chair: Seeing no other questions, I want to thank both of you for being here today. It was an excellent presentation. It is a difficult topic for some of us, but it was a great dialogue and I appreciate the time that you both took. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

M. Sapers : La seule réponse que je peux vous fournir provient d'un rapport que l'ancien juge Iacobucci vient de publier, au sujet de l'expérience des Canadiens autochtones dans le système judiciaire ontarien. Il a relevé les preuves d'une discrimination systémique qui entraîne des taux de condamnation supérieurs et un plus grand nombre de plaidoyers de culpabilité et jette des doutes sur les procès devant jury et la possibilité d'être jugé véritablement par des pairs compte tenu de la composition du jury.

Son rapport est le dernier d'une série de rapports étalés sur plusieurs années et qui ont mis en lumière des problèmes liés à une discrimination systémique qui fait que les Canadiens autochtones et les Canadiens non autochtones obtiennent des résultats différents dans notre système de justice.

J'en conclus qu'il existe une foule de facteurs. Un jour, un responsable des services de police d'une ville des Prairies canadiennes m'a expliqué les difficultés qu'il rencontrait. La bonne nouvelle, c'était que des agents étaient envoyés dans les écoles pour aider de diverses façons. La mauvaise, c'était qu'en combinaison avec des politiques de tolérance zéro pour certaines activités dans les écoles, un plus grand nombre de jeunes Autochtones faisaient l'objet d'accusation. Cela déclenche tout le processus pour ces jeunes : des démêlés avec la justice, un casier judiciaire, la stigmatisation, et cetera.

Ce responsable des services policiers se demandait comment il devait faire son travail. Si le travail est défini comme l'application de la loi en fonction d'une politique de tolérance zéro dans les commissions scolaires, quel est le rôle d'un agent et comment cela se traduit-il dans ce qui se passe au centre-ville?

Le président : Nous avons épuisé les questions. Je vous remercie tous les deux d'être venus aujourd'hui. Votre exposé était excellent. Il s'agit d'un sujet difficile pour certains d'entre nous, mais nous avons eu une conversation stimulante et nous vous sommes reconnaissants du temps que vous nous avez consacré. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

WITNESSES

Tuesday, April 30, 2013

Office of the Correctional Investigator of Canada:

Howard Sapers, Correctional Investigator;

Marie-France Kingsley, Director of Investigations.

TÉMOINS

Le mardi 30 avril 2013

Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada :

Howard Sapers, enquêteur correctionnel;

Marie-France Kingsley, directrice des enquêtes.