

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

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

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

LEGAL AND
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

AFFAIRES JURIDIQUES
ET CONSTITUTIONNELLES

Chair:
The Honourable BOB RUNCIMAN

Président :
L'honorable BOB RUNCIMAN

Wednesday, November 21, 2012
Thursday, November 22, 2012

Le mercredi 21 novembre 2012
Le jeudi 22 novembre 2012

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Second and third meetings on:
Bill C-293, An Act to amend
the Corrections and Conditional
Release Act (vexatious complainants)

Deuxième et troisième réunions concernant :
Le projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi
sur le système correctionnel et la mise en liberté
sous condition (plaignants querulents)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	Jaffer
Cowan	Joyal, P.C.
* Cowan	* LeBreton, P.C.
(or Tardif)	(or Carignan)
Dagenais	McIntyre
Demers	Ngo
Frum	White

*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 Demers replaced the Honourable Senator Boisvenu (*November 22, 2012*).

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator Neufeld (*November 22, 2012*).

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Dagenais (*November 21, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Bob Runciman

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Jaffer
Cowan	Joyal, C.P.
* Cowan	* LeBreton, C.P.
(ou Tardif)	(ou Carignan)
Dagenais	McIntyre
Demers	Ngo
Frum	White

* 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 Demers a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 22 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 22 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénateur Dagenais (*le 21 novembre 2012*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 21, 2012
(61)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:15 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Cowan, Fraser, Frum, Joyal, P.C., McIntyre, Neufeld, Ngo, Runciman and White (11).

In attendance: Lyne Casavant, Analyst, 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, October 25, 2012, the committee continued its consideration of Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 25.*)

WITNESS:

As an individual:

David Mullan, Emeritus Professor, Queen's University.

The chair made an opening statement.

Mr. Mullan made a statement and answered questions.

At 5:37 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, November 22, 2012
(62)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:34 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Senator Bob Runciman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Dagenais, Demers, Fraser, Frum, Joyal, P.C., McIntyre, Ngo, Runciman and White (10).

In attendance: Lyne Casavant, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2012
(61)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Cowan, Fraser, Frum, Joyal, C.P., McIntyre, Neufeld, Ngo, Runciman et White (11).

Également présente : Lyne Casavant, analyste, 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 25 octobre 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants querulents). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 25 des délibérations du comité.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

David Mullan, professeur émérite, Université Queen's.

Le président ouvre la séance.

M. Mullan fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 22 novembre 2012
(62)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Bob Runciman (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Dagenais, Demers, Fraser, Frum, Joyal, C.P., McIntyre, Ngo, Runciman et White (10).

Également présente : Lyne Casavant, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 25, 2012, the committee continued its consideration of Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 25*)

WITNESSES:

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

Correctional Service of Canada:

Jay Pyke, Warden, Kingston Penitentiary.

The chair made an opening statement.

Ms. Pate made a statement and answered questions.

At 11:19 a.m., the committee suspended.

At 11:23 a.m., the committee resumed.

Mr. Pyke made a statement and answered questions.

At 12:01 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 25 octobre 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants querulents). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 25 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

Service correctionnel du Canada :

Jay Pyke, directeur, Pénitencier de Kingston.

Le président ouvre la séance.

Mme Pate fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 11 h 19, la séance est suspendue.

À 11 h 23, la séance reprend.

M. Pyke fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 12 h 1, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 21, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants), met this day at 4:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Bob Runciman (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I will call the meeting to order. Good afternoon, and welcome colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceeding of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to continue our consideration of Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants). This bill was first introduced in the House of Commons by Roxanne James, MP for Scarborough Centre, on September 28, 2011. The bill was amended significantly by the House of Commons Standing Committee on Public Safety and National Security.

The stated purpose of the bill is now to amend the Corrections and Conditional Release Act to allow the commissioner to prohibit an offender from submitting any further complaint or grievance except by leave of the commissioner when the offender has persistently filed complaints or grievances that are vexatious, frivolous or not made in good faith.

Bill C-293 was adopted, as amended, by the House of Commons on September 26, 2012, and subsequently sent to the Senate and then referred to this committee on October 25, 2012, for further examination. This is our second meeting on Bill C-293, and these committee hearings are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website. One can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate committees."

We had expected to have three witnesses with us today, but we found out not long ago that Mr. Rob Sampson was trapped by fog at the airport in Sudbury. Mr. Sampson is the past chair of the Correctional Service of Canada review panel. That panel produced a report in 2007 called *A Roadmap to Strengthening Public Safety*. Mr. Sampson was to be accompanied by Ms. Sharon Rosenfeldt, who is familiar to many members of this committee. Ms. Rosenfeldt is the president of the Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children and was a member of the review panel with Mr. Sampson. We are hoping to reschedule them for a later date.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 21 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants quérulents), s'est rencontré ce jour à 16 h 15 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Bob Runciman (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Bonjour et bienvenue à mes collègues, à nos invités et aux membres du public qui suivent la séance d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants quérulents). Ce projet de loi a été déposé initialement à la Chambre des communes par Roxanne James, députée de Scarborough Centre, le 28 septembre 2011. Le projet de loi a été sensiblement modifié par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes.

Le projet de loi a maintenant pour but de modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition pour qu'elle prévoit que le commissaire peut, si un délinquant a de façon persistante présenté des plaintes ou des griefs mal fondés, vexatoires ou entachés de mauvaise foi, lui interdire de présenter une nouvelle plainte ou un nouveau grief, sauf avec son autorisation.

Le projet de loi C-293 a été adopté, tel que modifié, par la Chambre des communes le 26 septembre 2012, et a été par la suite renvoyé au Sénat et ensuite transmis au comité le 25 octobre 2012, pour étude complémentaire. C'est la deuxième séance que nous consacrons au projet de loi C-293; les audiences du comité sont publiques et sont également diffusées sur le Web sur le site parl.gc.ca. On trouvera d'autres renseignements sur le calendrier de l'audition des témoins sur le site Web sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Nous devons entendre trois témoins aujourd'hui, mais nous avons appris, il n'y a pas très longtemps, que M. Rob Sampson était bloqué par le brouillard à l'aéroport de Sudbury. M. Sampson est l'ex-président du Comité d'examen du Service correctionnel du Canada. Ce comité a publié un rapport en 2007 intitulé *Feuille de route pour une sécurité publique accrue*. M. Sampson devait être accompagné par Mme Sharon Rosenfeldt, que la plupart des membres du comité connaissent bien. Mme Rosenfeldt est la présidente de Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children et était également membre du comité d'examen avec M. Sampson. Nous espérons pouvoir les entendre à une autre date.

Our third witness is here, and I am pleased to welcome David Mullan, Emeritus Professor at Queen's University. In July 2010 Professor Mullan conducted an audit of the complaints and grievance process for the Correctional Service of Canada.

Mr. Mullan, if you have an opening statement, the floor is yours.

David Mullan, Emeritus Professor, Queen's University, as an individual: As the chair has just mentioned, I was hired by the Correctional Service of Canada in January 2010 to review the offender redress process. In part, that was motivated by a sense, on the part of the CSC, that the offender redress process was not working as it should be, and they felt the need for an external evaluation.

One of the things I was called upon to consider, particularly in the course of that external evaluation, was whether or not any changes should be made to the provisions of the Commissioner's Directive 081 respecting the designation of offenders as "multiple grievers."

In brief, my conclusions were that that particular part of the process was not working effectively and was an impediment to the appropriate delivery of a grievance process in the interests of both the system and offenders. It also seemed to me that the current designation process was not working properly and changes were in order.

In preparation for today's meeting, because this is a matter that I have not paid much attention to since July of 2010, I went over the bill as passed by the House of Commons and also went over the original bill that Ms. James introduced as a private member's bill in the house.

In addition, insofar as time permitted, I have gone over the transcripts of the various committee meetings, both in the commons and the one meeting you have had here as the Senate committee, with a view to familiarizing myself with the issues that have been of concern during the legislative process for Bill C-293. It is against that background that I appear here today to answer whatever questions you have of me and that I hope I will be able to assist you with.

Before I submit myself to your questioning, let me make what seem to be four important points, though I am not sure whether they are points on your agenda.

The first is that it was readily apparent to me from reading the proceedings of the Commons committee, and also the proceedings of this committee, that the situation has not changed dramatically as far as multiple grievers are concerned in the federal penitentiary system. The numbers are still high. The problem seems to remain in terms of how to deal with that particular phenomenon.

Notre troisième témoin est ici et je suis heureux d'accueillir M. David Mullan, professeur émérite de l'Université Queen's. En juillet 2010, M. Mullan a procédé à une étude de la procédure de règlement des plaintes et des griefs pour le compte du Service correctionnel du Canada.

Monsieur Mullan, si vous voulez faire une déclaration préliminaire, vous avez la parole.

David Mullan, professeur émérite, Université Queen's, à titre personnel : Comme le président vient de le mentionner, le Service correctionnel du Canada m'a demandé, en janvier 2010, d'examiner le processus de règlement des plaintes des détenus. Cela s'explique en partie par le fait que le SCC estimait que le processus de règlement des plaintes ne fonctionnait pas comme il devait et ce service a pensé qu'il serait bon de procéder à une évaluation externe.

Un des aspects que l'on m'a demandé d'étudier, en particulier dans le cadre de cette évaluation externe, était la question de savoir s'il y avait lieu de modifier les dispositions de la Directive 081 du commissaire concernant la désignation des délinquants de « plaignants multiples ».

Bref, j'ai conclu que cet aspect de la procédure ne fonctionnait pas bien et empêchait le déroulement de la procédure de traitement des griefs dans le respect des intérêts du service et de ceux des délinquants. Il m'est également apparu que le processus actuel de désignation ne fonctionnait pas correctement et qu'il fallait le modifier.

Pour préparer la réunion d'aujourd'hui, parce que je ne me suis pas beaucoup penché sur cette question depuis juillet 2010, j'ai examiné le projet de loi tel qu'adopté par la Chambre des communes et j'ai également relu le projet de loi initial que Mme James avait déposé à titre de projet de loi d'initiative parlementaire à la Chambre.

En outre, dans la mesure où j'ai eu le temps de le faire, j'ai revu la transcription des diverses séances du comité, tant devant la Chambre des communes que celle de la réunion que vous avez tenue ici, en tant que comité sénatorial, dans le but de me familiariser avec les questions soulevées au cours du processus législatif concernant le projet de loi C-293. C'est dans ce contexte que je comparais aujourd'hui pour répondre aux questions que vous voudrez bien me poser et que j'espère pouvoir vous être d'une certaine utilité.

Avant de répondre à vos questions, permettez-moi de faire quatre commentaires qui me paraissent importants, même si je ne suis pas certain qu'ils figurent sur votre ordre du jour.

Le premier est qu'il est assez évident, à la lecture de la transcription des séances du comité de la Chambre des communes, et également de celle de ce comité, que la situation n'a pas beaucoup changé pour ce qui est de la situation des plaignants multiples au sein du système pénitentiaire fédéral. Leur nombre est toujours élevé. Aucune solution ne semble avoir été trouvée pour s'attaquer à ce phénomène.

The second point is that it seemed to me there was wisdom in the path that the Commons committee took initially — and in the path that the Commons itself took in passing the bill — in changing the format of that bill. It changed from the one that was originally introduced by Ms. James into a much more bare-bones bill that simply empowered or authorized the Commissioner of the Correctional Service of Canada to issue a prohibition subject to leave being granted on grievances by people, or complaints and grievances by offenders who were designated by the commissioner.

It is a very tricky process trying to formulate a regime that effectively handles multiple grievors. As an aside, it was interesting to me to note in a report that was featured in *The Globe and Mail* a couple of weeks ago that the Federal Court of Canada has recently gone through a revision or an exercise leading to a revision of its rules. One of the issues undertaken by the committee looking at this particular matter was how to deal with the increasing phenomenon of the vexatious litigants in the Federal Court of Canada, something that evidently has grown statistically significantly in the last few years.

It is interesting that, in what is otherwise a fulsome and detailed report recommending final action, the one item left over for further consultation with you was the whole issue of vexatious litigants, frequent litigants in the Federal Court who were tying up the process.

I draw your attention to this to illustrate that it is a difficult problem in judicative systems around the country as to how to deal with vexatious litigants, or multiple grievors. As a consequence of that, it struck me that it was far better in terms of the way this legislation has progressed for the matter to be left to be dealt with and spelled out in regulations and commissioner's directives, rather than spelled out in detail in the legislation itself.

You are much more aware than I am of the great difficulty involved in securing amendments to primary legislation. In an area where flexibility and the ability to adapt and change in recognition of changing conditions may be important, it is better that the procedures be spelled out in this particular context in regulations and in commissioner's directives, rather than attempted to be spelled out in full in the primary legislation.

Having said that, I now move to my third point, and this is a matter of some concern to me. It is a matter that is being discussed and debated in the House of Commons committee and also, to a limited extent, in the one hearing that this committee has had already. It is the way in which this bare-bones piece of legislation amending the act has been formulated. As you are all aware, the decision to designate, to grant leave, and whether or not to actually lift the designation on an annual review, is a decision that is left in the hands of the Commissioner of the Correctional Service of Canada. I do not doubt the capacity of the commissioner to deal with the particular problem. In testimony before this committee and the Commons committee, the commissioner has welcomed the new legislation and professed the capacity of his office to deal with it.

Le deuxième commentaire est que l'orientation qu'a choisie au départ le comité de la Chambre des communes — ainsi que celle que cette Chambre a suivie pour adopter le projet de loi — à savoir, modifier le format de ce projet de loi m'a paru judicieuse. Celui qui avait été déposé au départ par Mme James, est devenu un projet de loi réduit à l'essentiel qui autorise simplement le commissaire du Service correctionnel du Canada à interdire aux délinquants désignés par le commissaire de déposer des griefs ou des plaintes, sauf autorisation.

Il n'est vraiment pas facile d'imaginer un régime qui règle de façon satisfaisante le problème que posent les plaignants multiples. Je mentionne en passant qu'il m'a paru intéressant de lire dans un article publié dans le *Globe and Mail* il y a quelques semaines, que la Cour fédérale du Canada a récemment procédé à une révision ou a au moins entamé une procédure de révision de ses propres règles. Une des questions examinées par le comité chargé de le faire était le phénomène de plus en plus courant des plaideurs quérulents qui saisissent la Cour fédérale du Canada, un phénomène qui a, de toute évidence, d'après les statistiques, pris de l'ampleur ces dernières années.

Il est intéressant de constater que, dans ce qui est pour le reste un rapport détaillé et très complet qui recommande des mesures définitives, le seul sujet qui appelle d'autres consultations avec vous a été celle des plaideurs quérulents, des plaideurs fréquents devant la Cour fédérale qui bloquent le processus.

J'attire votre attention sur cet élément pour bien montrer que les systèmes judiciaires du Canada éprouvent quelques difficultés à régler le problème que posent les plaideurs quérulents ou les plaignants multiples. Résultat, j'ai compris qu'il était bien préférable, pour ce qui est de la façon dont ce projet de loi a évolué, de confier cette question aux règlements et aux directives du commissaire plutôt que de présenter une solution détaillée dans le projet de loi lui-même.

Vous connaissez bien mieux que moi qu'il est très difficile de faire modifier les lois fondamentales. Dans un domaine où la souplesse et la capacité de s'adapter et de changer pour tenir compte de l'évolution de la situation sont souvent importantes, il est préférable que, dans ce contexte particulier, la procédure soit précisée par un règlement et par les directives du commissaire, plutôt que de tenter de la décrire en détail dans la loi fondamentale.

Cela dit, j'en arrive à mon troisième commentaire qui touche un aspect que je trouve quelque peu préoccupant. C'est un aspect qui a été abordé et débattu par le comité de la Chambre des communes et aussi, dans une mesure moindre, au cours de la séance que votre comité a déjà tenue à ce sujet. C'est la façon dont ce projet de loi réduit à l'essentiel et qui vise à modifier la loi a été formulé. Comme vous le savez très bien, la décision consistant à désigner, à accorder une autorisation, à lever l'interdiction à la suite d'un examen annuel, est confiée au commissaire du Service correctionnel du Canada. Je ne doute aucunement de la capacité du commissaire à régler ce problème particulier. Lorsqu'il a témoigné devant votre comité et celui de la Chambre des communes, le commissaire s'est déclaré satisfait de ce nouveau projet de loi et a affirmé que son bureau avait les moyens de le mettre en œuvre.

However, it seems to me there is a potential problem here. One of the problems with multiple grievors in penitentiary situation is that they explore every avenue possible or feasible for launching a grievance and continuing it in whatever form possible. As I see it, under the system that is in Bill C-293 as it is now, while the commissioner can issue a bar or prohibition on the launching of grievances, the commissioner is also forced into the situation of dealing with any application for leave, despite the prohibition, to actually go ahead with the grievance. What I see potentially happening under the legislation is that all of those multiple grievors will transfer the scene of their action, as far as the launching of their grievances is concerned, to the leave process. This creates a massive amount of documentation that must be dealt with personally by the commissioner — which I doubt — or by persons of senior capacity within the Correctional Service.

While there is no appeal for the decision to give leave, there is still the possibility of a massive amount of work now being created within the leave process.

If we look at the figures presented to the Commons committee by Commissioner Head and the two people accompanying him there, what are we looking at? In terms of inmates or offenders who launch over 100 grievances a year, the figure is 5,215 in the last reporting period.

If we move to offenders who launch 25 or more grievances a year, the number is 9,857. I suspect we are potentially looking at a great number of those grievances, when there is a designation taking place, taking the form of an application for leave to launch a grievance despite of the designation. It may well be that this process, as it is at the moment, is not going to meet all the objectives of significant savings in terms of resources in the whole process of dealing with multiple grievors.

In my report that I delivered to the Correctional Service, I recommended a rather different way of doing it. I want to draw your attention to that. I am not saying it is necessarily the correct way, and many of the recommendations of detail I made back in 2010 are up for grabs.

It seemed to me that one way of resolving this matter more expeditiously was to create a situation whereby, after a certain number of grievances were launched, the warden of the particular institution where the offender was located could presumptively designate that person as a vexatious or multiple grievor. They should not be disentitled from bringing grievances but from continuing to bring a succession of grievances rather than limiting those offenders to a certain number of grievances per month or per year. In other words, instead of having a process where you are barred and then you have to apply for leave to have your grievance considered, this would say that until a designation is removed you are entitled to a limited number of grievances. Which ones you choose to take is your responsibility, and beyond

Il me semble toutefois que cela risque de soulever un problème. Un des problèmes que posent les plaignants multiples qui sont détenus dans un pénitencier est qu'ils vont explorer tous les moyens possibles de déposer un grief et de le poursuivre par toutes les manières possibles. D'après ce que je comprends, avec le système que propose le projet de loi C-293, tel que rédigé actuellement, le commissaire peut certes interdire le dépôt de griefs, mais il est toutefois obligé d'examiner les demandes d'autorisation de poursuivre un grief malgré l'interdiction de départ. Ce qui risque d'après moi d'arriver avec ce projet de loi, c'est que tous ces plaignants multiples vont centrer leur action, pour ce qui est de leur grief, sur le processus d'autorisation. Cela aura pour effet de créer des dossiers très volumineux qui devront être examinés personnellement par le commissaire — ce dont je doute — ou par des membres de la haute direction du Service correctionnel.

Le refus de l'autorisation n'est pas susceptible d'appel, mais il est tout de même possible que ce processus d'autorisation soit une tâche très lourde.

Si nous prenons les chiffres qui ont été présentés au comité de la Chambre des communes par le commissaire Head et les deux personnes qui l'accompagnaient, que voyons-nous? Les détenus ou les délinquants qui déposent plus de 100 griefs par an sont au nombre de 5 215 pour la dernière période pertinente.

Si nous prenons les délinquants qui déposent 25 griefs par an ou plus, le chiffre passe à 9 857. Il me paraît tout à fait possible que la plupart de ces griefs vont prendre la forme, à la suite d'une désignation, de demande d'autorisation de déposer un grief malgré la désignation. Il est bien possible que ce processus, tel qu'il est prévu à l'heure actuelle, ne permettra pas de faire des économies importantes, pour ce qui est des ressources consacrées au traitement de toutes ces plaintes, qui est pourtant l'objectif recherché.

Dans le rapport que j'ai remis au Service correctionnel, je recommandais une façon assez différente de s'attaquer à ce problème. J'aimerais attirer votre attention sur cet aspect. Je ne dirais pas que cela est nécessairement la bonne façon d'aborder ce problème et un bon nombre de recommandations que j'ai présentées en 2010 suscitent toujours des discussions.

Il m'a semblé qu'une des façons de résoudre rapidement ce problème était de créer un système dans lequel, lorsqu'un délinquant a déposé un certain nombre de griefs, le directeur de l'établissement où il se trouve peut désigner cette personne comme plaignant multiple ou quérulent. Il ne faudrait pas lui refuser la possibilité de déposer des griefs, mais lui interdire de déposer des griefs successifs plutôt que de limiter les délinquants à un certain nombre de griefs par mois ou par année. Autrement dit, au lieu d'avoir un système où le dépôt d'un grief est interdit et où le plaignant doit alors demander l'autorisation de faire examiner son grief, on aurait un système dans lequel tant que la désignation n'a pas été annulée, le plaignant n'a le droit de déposer qu'un nombre limité de griefs. C'est à lui de choisir les griefs qu'il souhaite

that you will not go, save in the case of high-priority grievances involving issues that raise matters that involve liberty and security of the person under the Charter.

Having looked at the documentation and committee testimony to this point, I remain of the view that a more effective and efficient way of dealing with this problem is the way that I recommended. In a sense, it is that you are designated, but the designation carries a finite limit on the number of grievances you can make over a particular period of time; after that you are out of luck.

The final comment I would make is that in Ms. James' original private member's bill, one provision specifically spelled out that the designation of someone as a vexatious griever or a multiple griever by the commissioner was a designation that should be able to be challenged by way of judicial review.

As a matter of law, I do not think it was necessary for the bill to say that. Judicial review is available anyway. Given the importance of this particular matter, my sense is that it would be appropriate to restore that provision and make it clear, given the significance of the designation process, particularly if it remains with the commissioner, that in those circumstances there be a legislative recognition of the existence of a right to judicious review.

Those are my four preliminary points. I am sorry if I succeeded my five minutes. I am open to questions. Thank you once again for listening to me.

The Chair: Thank you, professor. We have a list building here of members who wish to ask you questions. We will begin with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

Senator Fraser: These have been terrific comments, prompting much thought and a long list of questions, so you can put me down right now for a second round, chair.

Let me start by asking you what you think would be an appropriate finite number for people to be allowed to submit once they have been designated whatever it is they are designated as.

Mr. Mullan: In my report, the number I came up with was 100, which, on the statistical basis that I was operating on, would seem to have weeded out those people who had been identified through the functioning of the system as the most egregious examples of multiple grievors. Having read the statistics as they were presented to the House of Commons committee, I am beginning to modify my thought and thinking that 100 is probably too high. I am not sure I would go as low as 25, which was the statistic that was provided by Commissioner Head to the House of Commons committee, but my inclination now would be to move in the direction of 50 a year, one a week at maximum.

déposer, parce qu'au-delà d'un certain nombre, il ne pourra plus le faire, à l'exception des griefs à haute priorité qui touchent la liberté et la sécurité de la personne aux termes de la Charte.

J'ai examiné les documents et les témoignages qu'a entendus le comité jusqu'ici et je demeure convaincu que la solution que je recommande est celle qui permettra le mieux de régler ce problème. En un sens, il y a une désignation, mais celle-ci a pour effet de limiter le nombre des griefs susceptibles d'être déposés au cours d'une période donnée; une fois ces griefs déposés, il est impossible d'en déposer davantage.

Je ferai un dernier commentaire; dans le projet de loi d'origine parlementaire initial de Mme James, il y avait une disposition qui prévoyait que la désignation de plaignant multiple ou quérulent par le commissaire pouvait être contestée au moyen d'une demande de contrôle judiciaire.

Sur le plan juridique, il ne me paraît pas nécessaire que le projet de loi précise cet aspect. Il est toujours possible de déposer une demande de contrôle judiciaire. Compte tenu de l'importance de cet aspect, j'estime qu'il serait approprié de rétablir cette disposition et de préciser, compte tenu de l'importance du processus de désignation, en particulier s'il est toujours confié au commissaire, que la loi reconnaît dans ces circonstances le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire.

Voilà mes quatre commentaires préliminaires. Je vous demande de m'excuser si j'ai dépassé les cinq minutes qui m'étaient accordées. Je suis prêt à répondre à vos questions. Je vous remercie encore une fois de m'avoir écouté.

Le président : Merci, monsieur. La liste des membres du comité qui veulent poser des questions ne fait que s'allonger. Nous allons commencer par la vice-présidente du comité, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Ce sont d'excellents commentaires, qui m'ont incitée à réfléchir et à formuler de nombreuses questions, de sorte que, monsieur le président, vous pouvez m'inscrire tout de suite pour le deuxième tour de questions.

Je vais commencer par vous demander ce qui devrait être, d'après vous, le nombre de griefs maximum que les délinquants qui ont été désignés sous quelque appellation que ce soit pourraient présenter.

M. Mullan : Dans mon rapport, j'ai proposé 100, un chiffre qui, d'après les statistiques que j'utilisais, permettait d'écartier les personnes dont il a été constaté au sein du système qu'elles étaient les exemples les plus évidents de plaignants multiples. J'ai lu les statistiques qui ont été présentées au comité de la Chambre des communes, et j'ai commencé à modifier ma position et à penser qu'un chiffre de 100 est sans doute trop élevé. Je ne pense pas qu'il faudrait descendre jusqu'à 25, qui était la donnée statistique fournie par le commissaire au comité de la Chambre des communes, mais j'aurais tendance aujourd'hui à m'orienter vers un chiffre de 50 griefs par année, qui représente au maximum un grief par semaine.

Senator Fraser: One a week. That would leave lots of room for complaints to be laid. I am intrigued by the notion of continuing to allow a finite number.

You talked about people clogging up the system with applications for leave. Do you think that some of them might also clog up the system of complaints to the Correctional Investigator?

Mr. Mullan: It is hard to predict, in my mind, whether this would amount to a significant transfer of additional caseload to the Correctional Investigator. The one thing that is significant, and an important part of the Correctional Investigator's role, is that the Correctional Investigator cannot directly provide redress to offenders who approach his or her office. It is a recommendation to the Correctional Service if the grievance is found to be warranted. Given that situation, I find it hard to predict whether there would be a massive increase in the number of cases going to the Correctional Investigator.

Senator Fraser: Since the target of the felt grievance as distinct from the process would be the correctional system itself rather than the investigator, that is where they would want to be gumming up the works.

The original bill also contained a provision that is no longer in the present bill. A decision maker at any level may not refuse to hear a complaint or grievance that would result in irreparable, significant or adverse consequences to the offender if not resolved. Would you think it would be advisable to restore such a provision?

Mr. Mullan: Given the way that I conceive of this happening, and given the way in which it will happen if Bill C-293 is passed in its current form, it will be in the development of the regulations under the legislation that criteria such as that will be included as a factor that must be considered before the commissioner either designates someone as a banned or prohibited person or, more likely, as a basis upon which leave will or will not be granted.

I agree it should be there, and it should be there specifically. Given the current structure, I see that as being part of the regulations. Of course, the regulations themselves will come back to the joint committee of the Senate and the house.

Senator Fraser: There is another piece of legislation coming at us. Thank you. Second round, please.

[Translation]

Senator Boisvenu: Thank you very much for your presentation. In the fall of 2010, I visited every federal penitentiary in Quebec to have a better understanding of what goes on in Quebec and Canadian institutions. Most of the guards as well as management were saying that there were problems with the grievance and complaint process. Did you find this as well?

Le sénateur Fraser : Un par semaine. Cela permet de déposer beaucoup de plaintes. L'idée d'autoriser un nombre maximum de plaintes m'intrigue.

Vous avez parlé du fait que les délinquants bloqueraient le système avec toutes leurs demandes d'autorisation. Pensez-vous que certains d'entre eux pourraient également bloquer le système des plaintes présentées à l'enquêteur correctionnel?

M. Mullan : À mon avis, il est difficile de savoir si cela entraînerait un transfert important de dossiers supplémentaires vers l'enquêteur correctionnel. Il y a un aspect important et qui constitue une grande partie du rôle de l'enquêteur correctionnel, à savoir que celui-ci n'a pas le pouvoir d'accorder directement une réparation aux délinquants qui s'adressent à son bureau. S'il est constaté que le grief est fondé, l'enquêteur transmet une recommandation au Service correctionnel. C'est pourquoi il me paraît difficile de prédire si le nombre des cas transmis à l'enquêteur correctionnel augmenterait massivement.

Le sénateur Fraser : Étant donné que la cible du grief, à la différence du processus, serait le système correctionnel lui-même plutôt que l'enquêteur, c'est peut-être à cette étape que les détenus voudraient bloquer la machine.

Le projet de loi initial contenait également une disposition qui ne figure plus dans le projet de loi actuel. Un décideur, quel que soit le niveau auquel il se trouve, ne peut refuser d'entendre une plainte ou un grief qui entraînerait des conséquences négatives, graves et irréparables pour le délinquant, s'il n'était pas résolu. Pensez-vous qu'il serait souhaitable de rétablir cette disposition?

M. Mullan : D'après ma conception de la situation, et de ce qui se passera si le projet de loi C-293 est adopté sous sa forme actuelle, les critères comme les éléments que le commissaire doit prendre en compte pour désigner une personne comme étant interdite de grief, ou plus probablement, pour lui accorder ou lui refuser une autorisation, figureront dans les règlements d'application de la loi.

Je reconnais que cette disposition devrait figurer expressément dans ce projet. Avec la structure actuelle, je pense que cela pourrait faire partie d'un règlement. Bien entendu, les règlements seront eux-mêmes soumis au comité mixte du Sénat et de la Chambre.

Le sénateur Fraser : On va nous renvoyer un autre projet de loi. Merci. Deuxième tour de questions, s'il vous plaît.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Merci beaucoup pour votre présentation. À l'automne 2010, j'ai visité l'ensemble des pénitenciers fédéraux au Québec pour m'imprégner de la réalité carcérale québécoise et canadienne. La majorité des gardiens ainsi que l'administration disaient que le système des plaintes et des griefs comportaient des lacunes. Est-ce un constat que vous avez aussi observé?

[English]

Mr. Mullan: Yes, I did. I too visited a number of the institutions in Quebec, and the wardens that I interviewed during my time in the Quebec penitentiaries identified the problems that they were experiencing with the grievance process. In particular, one of the penitentiaries housed the offender who grieved most frequently in Canada. Indeed, the warden and those responsible for the operation of the grievance system indicated that this one particular individual had simply tied up the grievance process completely almost to the exclusion of other, legitimate complaints.

[Translation]

Senator Boisvenu: In one institution, I noted how grievances were collected. Metal boxes were placed in hallways, and offenders could submit their grievances anonymously. To me, this system seemed quite open, sort of a no buffer zone between the griever and the metal box in which the grievance is dropped. In my view, this system seemed to facilitate the submission of all kinds of grievances. Did you witness this?

[English]

Mr. Mullan: One of the things I was doing was to ensure that that particular mechanism was working effectively in the various penitentiaries that I visited. For the most part, it seemed to me that the mechanism of placing complaints in a box that was cleared regularly was, at least at that time, working effectively. I did not see any particular problem with that as a mechanism, provided that there was access to the box and that the box was being cleared regularly.

Let me make it clear: It is not a vehicle for anonymous complaints. It is a vehicle that enables complaints to be placed by someone without, on occasion, being seen. However, the complaint would not be dealt if indeed it was an anonymous complaint.

[Translation]

Senator Boisvenu: So, if I understand you correctly, what you are suggesting would be to delegate the commissioner's responsibility to the warden, rather than have the decision go back up to the commissioner. In other words, the warden would be responsible for deciding if an offender was a multiple griever or not. You suggest that this responsibility be delegated as much as possible to the institution?

[English]

Mr. Mullan: That is my initial preference, that the matter be dealt with initially at the local institution by the warden who would have daily or regular experience with the offender about to be designated.

[Traduction]

M. Mullan : Oui, effectivement. J'ai également visité un certain nombre d'établissements situés au Québec et les directeurs avec lesquels je me suis entretenu au cours de mes visites dans les pénitenciers du Québec ont signalé les problèmes qu'ils rencontraient avec la procédure de règlement des griefs. En particulier, il y avait dans un de ces pénitenciers, le délinquant qui avait déposé le plus grand nombre de griefs au Canada. En fait, le directeur et les responsables du fonctionnement du système de règlement des griefs ont déclaré que ce seul individu avait complètement bloqué l'examen des griefs et pratiquement empêché l'examen d'autres plaintes légitimes.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'ai remarqué dans un pénitencier la façon dont on récoltait les plaintes. Des boîtes de métal étaient disposées dans les corridors, et les criminels pouvaient déposer des plaintes de façon anonyme. Cela m'apparaissait très ouvert comme système, comme s'il n'y avait pas de zone tampon entre le plaignant et la boîte de métal dans laquelle il dépose la plainte. Cela m'apparaissait donc comme mécanisme facilitant le dépôt de plaintes de toutes sortes. Avez-vous aussi observé cela?

[Traduction]

M. Mullan : J'ai notamment tenté de savoir si ce mécanisme était efficace dans les divers pénitenciers que j'ai visités. Dans l'ensemble, il me semble que le fait de déposer des plaintes dans une boîte qui était vidée régulièrement, du moins à cette époque, était efficace. Je n'ai pas constaté que ce mécanisme soulevait des problèmes, pourvu que les détenus aient accès à la boîte et que celle-ci soit relevée régulièrement.

Soyons clairs : ce n'est pas un moyen de déposer une plainte anonyme. C'est un moyen qui permet à quelqu'un de déposer, la plupart du temps, une plainte sans être vu. La plainte ne sera toutefois pas examinée si elle est anonyme.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Vous proposez donc de déléguer la responsabilité du commissaire au directeur du pénitencier, si j'ai bien compris, plutôt que de faire remonter la décision jusqu'au commissaire, à savoir si c'est à lui que revient la décision de déterminer qui sont les plaignants abusifs ou pas. Votre proposition est de déléguer le plus près possible au pénitencier cette responsabilité?

[Traduction]

M. Mullan : C'est bien là ma préférence; je souhaite que ces dossiers soient examinés au départ par le directeur de l'établissement local qui a des contacts quotidiens ou réguliers avec le délinquant susceptible d'être désigné comme « délinquant abusif ».

It also seems to me that within that kind of regime there is a greater possibility that a multiple griever, on the basis of discussion and working with the correctional officers, will come to terms with the problem. That problem, in many instances, is indeed an addiction to the grievance process.

[Translation]

Senator Boisvenu: I saw something else that seems a link between cause and effect. A great number of incarcerated criminals in federal penitentiaries, three thirds of them, have nothing to do, be it work or training. One could think that people who have absolutely nothing to do in these institutions have only one thing on their mind, to complain. If they were busier, working or taking a course, perhaps they would spend less time writing up grievances.

Bill C-10 provides for stricter correctional and rehabilitation plans. Will keeping inmates busier by means of stricter rehabilitation measures help reduce the number of grievances?

[English]

Mr. Mullan: I do not doubt that the availability of work opportunities and training and educational courses within a penitentiary would distract at least some of the multiple grievors from their course of action. In other words, I suspect some are doing it because there is nothing else for them to do and it fills in the day. There are others, I suspect, who have other motives for becoming multiple grievors.

I certainly agree with you that there are other ways in which one can deal with the issue of multiple grievors or reducing the phenomenon of multiple grievors other than the formal process that we are talking about here.

Senator Baker: I would like to congratulate the witness on the great job he has done over the years in making law in Canada with many writings that are referenced in our Supreme Court of Canada in decisions. They reference you favourably and continually.

Professor Mullan, you started off by saying that the Federal Court rules were being revised as they relate to frivolous complaints. Of course, at the Federal Court level, the way you deal with frivolous complaints anywhere in a judicial proceeding is the awarding of costs. You put forward a frivolous complaint, you pay. You pay for the other lawyer. Unless you are Conrad Black, you have a problem. That is the normal process.

Under our Federal Court rules, a frivolous complainant, a frivolous litigant, is dealt with in a proceeding that is *inter parte*, not *ex parte*, as this bill proposes, that an *ex parte* decision be made by the commissioner.

Il me semble également qu'un tel régime inciterait un plaignant multiple, après avoir parlé et discuté avec les agents correctionnels, à trouver une solution au problème. Bien souvent, le problème est la dépendance à l'égard de la procédure de règlement des plaintes.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'ai observé un autre élément qui m'apparaît être un lien de cause à effet. C'est qu'un grand nombre de criminels incarcérés dans les pénitenciers fédéraux, soit les deux-tiers, n'ont aucune occupation, soit de travail ou de formation. On pourrait penser que des gens qui sont totalement oisifs dans les pénitenciers ont une seule pensée, celle de faire des plaintes. Si ces gens étaient plus occupés à travailler ou à suivre une formation peut-être qu'ils seraient moins préoccupés à faire des plaintes.

Le projet de loi C-10 prévoit des plans correctionnels et de réhabilitation beaucoup plus rigoureux. Est-ce que le fait de tenir le détenu occupé par le biais de mesures de réhabilitation plus rigoureuses peut faire en sorte de réduire le nombre de plaintes?

[Traduction]

M. Mullan : Je suis sûr que le fait d'offrir des possibilités de travail ou des cours de formation ou d'éducation à l'intérieur des pénitenciers détournerait, du moins, un certain nombre des plaignants multiples de leurs activités habituelles. Autrement dit, je pense que certains déposent des griefs parce qu'ils n'ont rien d'autre à faire et que cela remplit leur journée. Je crois également que d'autres sont poussés à être des plaignants multiples pour des raisons différentes.

Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il y a d'autres façons de régler le problème des plaignants multiples ou d'en réduire le nombre, en plus du processus structuré dont nous parlons ici.

Le sénateur Baker : J'aimerais féliciter le témoin sur l'excellent travail qu'il a accompli au cours des années pour élaborer le droit au Canada en rédigeant de nombreux écrits qui sont cités par la Cour suprême du Canada dans ses décisions. Cette cour vous cite régulièrement de façon favorable.

Monsieur Mullan, vous avez commencé par dire que la Cour fédérale était en train de réviser les règles relatives aux plaintes frivoles. Bien sûr, au niveau de la Cour fédérale, les plaintes frivoles donnant lieu à une poursuite judiciaire sont sanctionnées par l'attribution de dépens. La personne qui dépose une plainte frivole doit payer. Il faut payer pour l'autre avocat. Si vous n'êtes pas Conrad Black, cela n'est pas facile. C'est le processus habituel.

Selon les règles de la Cour fédérale, le plaignant ou le plaideur frivole participe à une instance où il y a deux parties et non pas une seule, comme le propose le projet de loi, à savoir que c'est au commissaire qu'il incombe de rendre seul la décision dans ce domaine.

The distinction being made by the Nova Scotia Court of Appeal recently is that it cannot be made *ex parte*. You cannot declare a proceeding frivolous without giving the other side an opportunity. That is my first question to you. Do you not regard this as, if not unlawful, certainly not addressing the reasonableness or fairness standard of the Charter?

My main question to you is this: You suggest that this be dealt with in the regulations and in our directions given by the commissioner, commissioner's directives, which have been judged by the Federal Court of Appeal as being regulations, the power of regulation.

Right now, at this very minute, what I do not understand about this entire thing is where the problem is. This bill is, to me, frivolous in that frivolous and vexatious matters are dealt with in the regulations. In other words, the regulation says at 74(4):

A supervisor may refuse to review a complaint submitted pursuant to subsection (1) where, in the opinion of the supervisor, the complaint is frivolous or vexatious . . .

All of the complaints that have been put to this committee are "the potato is too small," "the ice cream is too hot," or whatever. I do not think you found any such vexatious complaints in your investigations.

When you go to the commissioner's directives you see the same thing. Commissioner's Directive 081 says at 47 that the person in the institution dealing with the complaint "may reject the entire grievance and return it to the offender" even if a part of it is found to be vexatious or frivolous.

Where is the problem? I do not understand it. If the ice cream is too cold, according to the rules and regulations, you throw it in the garbage. You send it back. Where is the problem?

Mr. Mullan: There are a couple of questions there, and I will deal with the last one first.

The problem, as I understand it, is that while these powers exist in both the regulations and the commissioner's directive to actually reject a complaint on the basis that it is frivolous and vexatious, and it is a power that is exercised, under the current regime that very decision to reject a grievance as frivolous or vexatious is itself subject to an appeal to the second level of the process and, ultimately, to the third level of the process.

In many senses the phenomenon of multiple grievors is exacerbated by the availability for all multiple grievors to have access to what are currently two further rights of appeal in the system. What would happen, as I understand the current version of the bill, but which could also happen, quite frankly, with amendments to the regulations and to the commissioner's directives, is that now, assuming the passage of Bill C-293 in its current form, if the commissioner actually designates someone as

L'observation qu'a faite récemment la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse est que cette qualification ne peut s'effectuer *ex parte*. Il n'est pas possible de qualifier une demande de frivole sans donner à l'autre partie la possibilité de contester cette qualification. C'est là ma première question. Ne pensez-vous pas que ce mécanisme, s'il n'est pas illégal, ne respecte certainement pas les normes de raisonabilité ou d'équité procédurale garanties par la Charte?

Ma principale question que je vais vous poser est la suivante : vous proposez que ces aspects soient précisés dans les règlements et dans les directives du commissaire, les directives du commissaire, qui ont été qualifiés par la Cour d'appel fédérale de règlements, le pouvoir d'adopter des règlements.

En ce moment, à cette minute même, ce que je ne comprends pas dans tout cela, c'est quel est exactement le problème. Ce projet de loi me semble frivole puisque les dossiers frivoles et vexatoires sont assujettis aux règlements. Autrement dit, le règlement énonce au paragraphe 74(4) :

Le supérieur peut refuser d'examiner une plainte présentée conformément au paragraphe (1) si, à son avis, la plainte est futile ou vexatoire [...]

Toutes les plaintes qui ont été communiquées au comité sont du genre : « les pommes de terre sont trop petites », « la crème glacée est trop chaude », ou quelque chose du genre. Je ne pense pas que vous ayez rencontré ce genre de plaintes vexatoires au cours de vos enquêtes.

Lorsqu'on regarde les directives du commissaire, on constate la même chose. Selon le paragraphe 47 de la Directive 081 du commissaire : le membre de l'institution qui examine la plainte « peut rejeter la plainte ou le grief en partie ou en totalité et la renvoyer au délinquant » même si une partie de celle-ci est jugée futile ou vexatoire.

Quel est le problème? Je ne comprends pas. Si la crème glacée est trop froide, d'après les règles et règlements, vous pouvez la jeter dans les ordures. Ou la renvoyer. Quel est le problème?

M. Mullan : Cette intervention soulève un certain nombre de questions et je vais commencer par la dernière.

Le problème, tel que je conçois, est qu'effectivement ces pouvoirs existent à la fois dans les règlements et dans les directives du commissaire qui permettent de rejeter une plainte jugée futile ou vexatoire; c'est un pouvoir qui est exercé mais, selon le régime actuel, la décision de rejeter un grief parce qu'il est futile ou vexatoire peut elle-même faire l'objet d'un appel de second niveau et finalement, de troisième niveau.

Sous de nombreux aspects, le problème que posent les plaignants multiples est exacerbé par le fait qu'ils ont tous accès à ce qui constitue actuellement deux autres niveaux d'appel dans le système. Ce qui se produirait, d'après ce que j'ai pu comprendre de la version actuelle du projet de loi, mais ce qui pourrait également se produire, je vous le dis franchement, en modifiant les règlements et les directives du commissaire, c'est qu'à l'heure actuelle, si l'on tient pour acquis que le projet de loi C-293 sera

a prohibited griever, unless leave is being sought, at that point there would be no further right of appeal except to the courts or perhaps to the Correctional Investigator.

At that point the appeal process is simply cut off for those grievances unless, of course, the commissioner, in his or her wisdom, decides to give leave in a particular manner.

In part, the problem at the moment is the use by multiple grievors of not just the first instance grievance process, complaint, internal grievance, but also the appeals to the second and third levels. It was, I understand, the commissioner's testimony, I think before this committee, that the second level will probably be removed in the next little while.

Senator Baker: The commissioner also said new matters are brought in. I have read the case law. You cannot do that. You are referred right back to level 1. The commissioner said you can deal with level 2, 3 or 4 with new matters, and that is not what the case law says.

Mr. Mullan: I will respond to the contention that this legislation itself is frivolous because the matter could be dealt with.

Senator Baker: If the rules are applied.

Mr. Mullan: Or dealt with by changes to the regulations or the commissioner's directives.

From a legal perspective there is one potential problem if you simply deal with the matter by saying that the commissioner can ban someone, subject to the leave provision, from bringing a grievance.

If you do that by way of changes to the regulations or to the commissioner's directives, you run the risk, legally, of having someone say if you look at the terms of existing sections 90 and 91 of the legislation, they guarantee access to the grievance process. If you take that away by regulation or by changes to the commissioner's directives there is a possibility — and I will not rank it higher — that it will be declared ultra vires by a court down the line because it contradicts what seems to be an open access system under sections 90 and 91 of the act. Out of an abundance of caution if nothing else, if you plan to go into the direction of giving the commissioner the power to ban someone from launching grievances subject to leave, you may want to change the act to enable that.

Senator Baker: Do you agree with the bill?

Mr. Mullan: I do not agree with it in that form, no.

Senator McIntyre: I have with me a copy of your report dated July 13, 2010. Attached to your report is Appendix A, which lists institutions visited such as Atlantic, Dorchester, Nova Scotia,

adopté sous sa forme actuelle, dans le cas où le commissaire désigne un détenu comme étant un plaignant interdit de plainte, si aucune autorisation n'est demandée, celui-ci n'aurait aucun autre droit d'appel si ce n'est devant les tribunaux et peut-être devant l'enquêteur correctionnel.

À ce moment-là, les mécanismes d'appel sont tout simplement supprimés pour ces griefs, à moins bien sûr que le commissaire décide dans sa sagesse d'accorder une autorisation dans un cas particulier.

Le problème actuel vient en partie du fait que les plaignants multiples n'utilisent pas seulement le premier niveau de la procédure de règlement des griefs, plaintes et griefs internes, mais également les appels de deuxième et de troisième niveaux. Je pense que le commissaire a déclaré au cours de son témoignage devant le comité, que le deuxième niveau d'appel serait probablement supprimé dans un proche avenir.

Le sénateur Baker : Le commissaire a également déclaré que de nouveaux éléments allaient être introduits. J'ai lu la jurisprudence. Il n'est pas possible d'agir de cette façon. On vous renvoie au niveau un. Le commissaire affirme que l'on peut confier de nouveaux éléments aux niveaux 2, 3 ou 4, mais ce n'est pas ce que dit la jurisprudence.

M. Mullan : Je veux répondre à la remarque selon laquelle le projet de loi lui-même est frivole parce qu'il est possible de régler ce problème autrement.

Le sénateur Baker : Si les règles étaient appliquées.

M. Mullan : Ou modifiées en apportant des changements aux règlements ou aux directives du commissaire.

Du point de vue juridique, se contenter de régler la question en disant que le commissaire peut interdire à un détenu de déposer un grief, sous réserve de la disposition relative à l'autorisation, risque de faire problème.

Si vous accordez ce pouvoir en modifiant les règlements ou les directives du commissaire, il est possible que, juridiquement, certains soutiennent qu'aux termes des articles 90 et 91 actuels de la loi, l'accès à la procédure de grief est garanti. Si vous supprimez cet accès par règlement ou en modifiant les directives du commissaire, il y a le risque — et je n'utiliserai pas un mot plus fort — qu'un tribunal déclare cette modification ultra vires parce qu'elle va à l'encontre de ce qui semble être un mécanisme d'accès ouvert à tous aux termes des articles 90 et 91 de la loi. Ne serait-ce que par précaution supplémentaire, si vous voulez attribuer au commissaire le pouvoir d'interdire à un détenu de déposer des plaintes, sous réserve d'une autorisation, il serait peut-être préférable de modifier la loi pour le faire.

Le sénateur Baker : Êtes-vous satisfait du projet de loi?

M. Mullan : Je ne suis pas satisfait de ce projet de loi sous sa forme actuelle, non.

Le sénateur McIntyre : J'ai avec moi un exemplaire de votre rapport daté du 13 juillet 2010. L'appendice A est joint à votre rapport et il énumère les établissements que vous avez visités

Nova Institution for Women, and Shepody Healing Lodge. I take it that Atlantic is the Renous penitentiary and Dorchester is obviously the Dorchester Penitentiary. Would Shepody Healing Lodge be Shepody Healing Centre?

Mr. Mullan: I am sorry I do not recollect whether that is in there or not.

Senator McIntyre: In New Brunswick, we have the Atlantic Institution, which is known as the Renous penitentiary, and then we have Dorchester Penitentiary, and part of that institution is the Shepody Healing Centre.

Mr. Mullan: That is what I mean.

Senator McIntyre: Dorchester Penitentiary — Shepody Healing Centre — houses persons found not criminally responsible on account of a mental disorder or persons found unfit to stand trial. I take it that your report touches only persons found criminally responsible as opposed to persons found not criminally responsible on account of mental disorder?

Mr. Mullan: Yes, it does.

Senator McIntyre: Fine. According to Howard Sapers, Canada's corrections watchdog, some of the offenders who file multiple grievances suffer from significant mental health issues, including paranoia or obsessive-compulsive behaviours. On the other hand, the Commissioner of the Correctional Service of Canada appears to have a different view. When he appeared in front of this committee recently, he stated that these offenders do not suffer from mental illness.

My question to you is this: Do the multiple grievors suffer from mental health issues, and if so, should a separate process be established when dealing with complainants suffering from a mental health illness?

Mr. Mullan: Senator, I did not conduct any kind of inquiry into the status of the mental health of those 15 offenders who, at that stage, were the most frequent users of the system. I cannot comment on the mental status of those 15, which is now seemingly numbering 25 if one takes the commissioner's testimony before the Commons committee at face value.

I also read Dr. Zinger's testimony before the Commons committee. He characterized the mental health issues that were being exhibited by multiple grievors in the nature of personality disorders rather than schizophrenia or some of the other more serious mental health conditions. Intuitively, it would seem that has to be a description of the state of mind in relation to some grievors, but I am not an expert and I just respond in that way to it.

comme ceux de l'Atlantique, de Dorchester, de Nova Scotia, l'établissement Nova pour femmes, le pavillon de ressourcement Shepody. Je pense que l'établissement de l'Atlantique est le pénitencier Renous et que Dorchester est évidemment le pénitencier de Dorchester. Le Centre de ressourcement Shepody est-il le Shepody Healing Centre?

M. Mullan : Je suis désolé; je ne me souviens pas si cela est bien le cas.

Le sénateur McIntyre : Au Nouveau-Brunswick, il y a l'établissement de l'Atlantique que l'on connaît sous le nom de pénitencier Renous, et il y a également le pénitencier de Dorchester, et le Shepody Healing Centre constitue une partie de cet établissement.

M. Mullan : C'est ce que je veux dire.

Le sénateur McIntyre : Le pénitencier de Dorchester — le Shepody Healing Centre — abrite les personnes qui ont été jugées non criminellement responsables en raison de troubles mentaux ou des personnes jugées inaptes à subir un procès. Je crois que votre rapport concerne également les personnes qui ont été déclarées criminellement responsables et non celles qui ont été déclarées non criminellement responsables pour raison de troubles mentaux.

M. Mullan : C'est effectivement le cas.

Le sénateur McIntyre : Très bien. D'après Howard Sapers, le surveillant du Service correctionnel du Canada, une partie des délinquants qui déposent des griefs multiples souffrent de graves problèmes de santé mentale, notamment de paranoïa et ont des comportements obsessionnels compulsifs. De son côté, le commissaire du Service correctionnel du Canada semble avoir un autre point de vue. Lorsqu'il a comparu récemment devant le comité, il a déclaré que ces délinquants ne souffraient pas de maladie mentale.

Voici la question que je vous pose : les plaignants multiples souffrent-ils de problèmes de santé mentale et si c'est le cas, ne devrait-on pas prévoir un processus distinct pour les plaignants qui souffrent de maladie mentale?

M. Mullan : Monsieur le sénateur, je n'ai pas fait d'enquête sur l'état de santé mentale des 15 délinquants qui, à l'époque, utilisaient le plus fréquemment le système des griefs. Je ne peux pas faire de commentaires sur l'état de santé mentale de ces 15 personnes, qui sont aujourd'hui apparemment au nombre de 25, si l'on prend le témoignage du commissaire devant le comité de la Chambre des communes au pied de la lettre.

J'ai également lu le témoignage qu'a livré M. Zinger devant le comité de la Chambre des communes. Il a qualifié les problèmes de santé mentale que connaissaient les plaignants multiples de troubles de la personnalité plutôt que de schizophrénie ou de maladie mentale grave. Intuitivement, il semblerait que cela décrive l'état de santé de certains plaignants, mais je ne suis pas un spécialiste dans ce domaine et voilà comment je puis répondre à cette question.

One of the problems I had with the assertion of the Correctional Investigator and Dr. Zinger that if you deprive people from access to the grievance process they will turn their attention to something else is that while that may well be true, I do not see that as a reason for not dealing with the problems created for all of the other inmates or offenders in the system who are trying to access this program. The mental health issue is broader than the issue of offender grievances under the current rules and should be dealt with on its own terms.

It may well be that dealing with it on its own terms might in fact mean the recognition of something else. In my experience from visiting and interviewing at 28 separate penitentiaries, that something else is that one of the biggest problems is the inability of those with genuine mental health problems to access the process at all because of the lack of cognitive skills and inability to deal with the process as a matter of bringing forward their complaints. From my perspective, the mental health issue is a real one, but the real aspect of the mental health issue is providing a system whereby those with cognitive dissonance can effectively access the process. To that extent I agree with the proposition that some special accommodations may have to be made for those who have documented serious mental health issues.

Senator Joyal: Welcome, Professor Mullan. I am honoured that you appeared in front of us as a witness because I quoted your report in a previous meeting of this committee. I thought it was a most reliable source to understand the phenomenon. My first reaction was that I was surprised that a private member's bill was introduced to solve a problem that is much more complex than the bill introduced. Should we take the bill before us as the government's answer to the recommendation and to the consideration that you have put in your report? Should we expect that there will be more to come to give weight to your recommendation?

Mr. Mullan: I was surprised to see the recommendations in my report being dealt with by way of a private member's bill. I had assumed that if the Commissioner of the Correctional Service of Canada was going to take these recommendations and run with them, it would have been done by way of amendment to the regulations and the commissioner's directives. I have no knowledge whatsoever of the process, political or otherwise, by virtue of which this actually came before the house as a private member's bill.

However, let me say that, assuming Bill C-293 is passed in its current form, there is still a tremendous amount of work that needs to be done to put flesh on the new system whereby the Commissioner of the Correctional Service of Canada will be the designating authority. I assume that flesh will come in the form of the regulations that will ultimately be produced to deal with the issues that concern you and that Senator Fraser, by way of her

Un des problèmes que me pose l'affirmation de l'enquêteur correctionnel et de M. Zinger est que, lorsque l'on supprime pour les détenus l'accès à la procédure de grief, ils vont s'occuper d'autres choses et même si cela est peut-être vrai, je ne pense pas que ce soit là une bonne raison de ne pas s'attaquer aux problèmes que cela crée pour tous les autres détenus ou tous les autres délinquants du système qui essaient d'avoir accès à ce programme. Les questions de santé mentale sont plus larges que celles des griefs des délinquants qui découlent des règles actuelles et elles devraient être abordées directement.

Il se peut fort bien qu'en les examinant directement, on risque de constater qu'il y a autre chose. D'après l'expérience que j'ai acquise grâce aux visites et aux entrevues que j'ai faites dans 28 pénitenciers, il est exact qu'un des principaux problèmes est l'incapacité de ceux qui souffrent véritablement de maladie mentale d'avoir accès à cette procédure en raison d'un manque de capacité cognitive et d'une incapacité à suivre la procédure de règlement des plaintes. De mon point de vue, la santé mentale est un véritable problème, mais le véritable aspect de ce problème est qu'il faut mettre sur pied un système dans lequel les personnes qui souffrent de dissonance cognitive peuvent néanmoins avoir accès à cette procédure. C'est dans cette mesure que je souscris à l'affirmation selon laquelle il convient de prendre des dispositions spéciales pour ceux dont il est prouvé qu'ils souffrent de maladie mentale grave.

Le sénateur Joyal : Bienvenue, monsieur Mullan. Je suis honoré de vous voir témoigner devant nous, parce que j'ai cité votre rapport au cours d'une réunion précédente de notre comité. J'ai estimé que c'était une source très fiable pour comprendre le phénomène en question. Ma première réaction a été d'être surpris de voir qu'un projet de loi d'origine parlementaire ait été présenté pour résoudre un problème qui est beaucoup plus complexe que le projet de loi déposé. Devons-nous penser que le projet de loi qui nous a été soumis est la réponse que donne le gouvernement à la recommandation et aux explications que vous avez inclus dans votre rapport? Devrions-nous nous attendre à ce que d'autres mesures législatives soient présentées pour véritablement mettre en œuvre votre recommandation?

M. Mullan : J'ai été surpris de voir que les recommandations contenues dans mon rapport faisaient l'objet d'un projet de loi d'origine parlementaire. J'avais pensé que, si le commissaire du Service correctionnel du Canada allait mettre en œuvre ces recommandations, cela aurait été fait en modifiant le règlement et les directives du commissaire. Je ne sais absolument rien du processus, politique ou autre, qui explique que cette mesure ait été présentée à la Chambre sous la forme d'un projet de loi d'origine parlementaire.

Permettez-moi toutefois de dire que si le projet de loi C-293 est adopté sous sa forme actuelle, il y aura encore énormément à faire pour compléter le nouveau système dans lequel le commissaire du Service correctionnel du Canada est la personne qui a le pouvoir d'effectuer cette désignation. J'imagine que la mise en œuvre se fera par des règlements qui seront élaborés à un moment donné pour répondre aux questions qui vous préoccupent, tout comme

questions to me, has some concerns about. In other words, the passage of the bill would be only, to my way of thinking, the first step in the development of what will inevitably be a relatively complex set of procedures to deal with this problem.

Senator Joyal: My perception in comparing the gist of your recommendation, which was to determine an objective number of complaints available to an inmate versus a system through which the commissioner becomes the adjudicator, is that your proposal seems to me to be further away from legal contestation than the one we have in this bill. I raised that issue at a previous meeting of this committee. It seems to me that the system in the bill is much more open to challenge under the Charter than if we had followed the recommendations that you put in your report and that you are repeating in your brief today, through a fixed number that allows somebody to continue to make complaints, whereas in this system we chuck the right to make a complaint unless there are exceptional circumstances. Your proposal is that you maintain the right to make complaints, but you limit the number. That seems to me to be much better in terms of a conceptual system than the other one, which, in my opinion, could lead to more challenges in court. Do you think I am making a proper evaluation of your approach to this?

Mr. Mullan: By and large, that would be my position as well and one of the reasons why I continue, despite the form of Bill C-293, to be in favour of a designation followed by a set or limited number of grievances during a particular period.

I do not purport to be giving a legal opinion here, but it strikes me that there is a potential danger of a challenge under the Canadian Charter of Rights and Freedoms to a system under which you are dependent upon the leave of the Commissioner of the Correctional Service of Canada, once you have been designated, to bring a grievance involving a matter that implicates the life, liberty and security of the person. There is a potential legal avenue there, at least in my tentative view.

Senator Joyal: The other point you raised in your brief is a reference to the system in England and Wales. I understand that the two systems in force over there are based on the same approach that you recommended in your report and that you repeated in your brief.

Mr. Mullan: Yes. I visited Her Majesty's Prison Service in London and also went to Pentonville Prison and was told in great detail about the current system in the English and Welsh penitentiaries or prisons. Their method of controlling vexatious grievors was based on regulation rather than prohibition, the regulation being that once you are designated, you have a limited number of grievances that you can make, and you choose which ones you make.

elles préoccupent aussi le sénateur Fraser, comme le montrent les questions qu'elle m'a posées. Autrement dit, l'adoption du projet de loi sera seulement, à mon avis, la première étape de l'élaboration de ce qui sera inévitablement un ensemble assez complexe de mécanismes visant à régler ce problème.

Le sénateur Joyal : Lorsque j'ai comparé l'essentiel de votre recommandation, qui consiste à accorder à chaque détenu la possibilité de déposer un nombre déterminé de plaintes par opposition à un système où le commissaire devient un décideur, j'ai estimé que votre proposition semble éviter davantage les contestations juridiques que la mesure que contient ce projet de loi. J'ai soulevé cette question à une réunion antérieure du comité. Il me semble que le régime prévu par le projet de loi sera beaucoup plus vulnérable aux contestations constitutionnelles que celui qui refléterait les recommandations que vous avez incluses dans votre rapport et que vous avez reprises dans votre mémoire aujourd'hui, à savoir accorder un nombre fixe de plaintes à chaque détenu alors que dans ce système, nous supprimons le droit de déposer une plainte sauf lorsqu'il existe des circonstances exceptionnelles. Votre proposition consiste à préserver le droit de déposer des plaintes, mais d'en limiter le nombre. Cela me semble bien préférable sur le plan des principes à l'autre régime, qui, à mon avis, pourrait susciter davantage de contestations judiciaires. Ai-je bien compris, d'après vous, la façon dont vous abordez toute cette question?

M. Mullan : Dans l'ensemble, c'est effectivement ce que je pense aussi, et c'est une des raisons pour lesquelles je continue, malgré la forme du projet de loi C-293, à être en faveur d'une désignation suivie par l'attribution d'un nombre maximum de griefs pendant une période donnée.

Je ne suis pas ici pour donner une opinion juridique, mais j'estime qu'il y a un risque de contestation fondée sur la Charte canadienne des droits et libertés à l'égard d'un régime dans lequel le détenu désigné dépend du bon vouloir du commissaire du Service correctionnel du Canada, lorsqu'il s'agit de déposer un grief qui met en jeu la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Il y a, au moins de mon point de vue provisoire, une possibilité de contestation juridique.

Le sénateur Joyal : L'autre aspect que vous mentionnez dans votre mémoire est le système qui existe en Angleterre et au Pays de Galles. Les deux systèmes qui sont en vigueur dans ces pays sont fondés sur l'approche que vous recommandez dans votre rapport et que vous avez reprise dans votre mémoire.

M. Mullan : Oui. J'ai visité le Service des prisons de Sa Majesté à Londres et je me suis également rendu à la prison de Pentonville où l'on m'a exposé en détail le régime actuel qui est appliqué dans les prisons et les pénitenciers en Angleterre et au Pays de Galles. La méthode qui est utilisée là-bas pour éviter les plaintes frivoles est fondée sur la réglementation plutôt que sur l'interdiction, la réglementation prévoyant qu'une fois le détenu désigné, il dispose d'un nombre de griefs limités et est donc obligé de choisir ceux qu'il déposera.

Senator Joyal: It is more or less on the same basis that you recommend.

Mr. Mullan: Frankly, it was upon that visit that that part of my report was ultimately based.

Senator Joyal: If I understand what you are saying, this system would just bar somebody from making complaints if the person is declared by the commissioner as a vexatious complainer, while in the British and Welsh system, and in the proposal that you made, if that person is declared a vexatious complainer, then that person has limited access to complaint.

Mr. Mullan: Limited access, yes.

Senator Joyal: That is the difference between the two.

Mr. Mullan: Yes.

The Chair: As a quick follow-up, is the tabling of this legislation the first feedback that you have had with respect to your report from CSC? Did you get any immediate response? Has any action been taken, for example, with your recommendation on mediators? Has anything been done in the interim?

Mr. Mullan: I have been in communication with staff at CSC, and I am aware of the fact that pilot projects are in place across the country for the purposes of determining whether or not my recommendation that there be a mediator in every maximum- or medium-security penitentiary in the country is something that is worth following up. I have heard reports to the effect that, to this point anyway, the involvement of mediators at the pilot project at penitentiaries has in fact led to a significant decline in the number of formal complaints and grievances and to the effect of settling of things that would otherwise have gone through the process. That has been relatively informal feedback, but I am aware of that. I am also aware of the fact that some of my recommendations with respect to the need for correctional officers to be educated better in the operations of the grievance process have also been put in place. To that extent, yes, there has been some action on my report.

The Chair: Do you have any concerns, and I raised this when Mr. Head was presenting before us, with respect to the greater authority that he has been given to stop complaints being made about the performance or non-performance of his own organization? We talk about the importance of independent oversight. I am wondering whether you have any concerns about that component of this legislation.

Mr. Mullan: There will always be a problem of optics, at the very least, with a situation in which the Commissioner of the Correctional Service of Canada is the designating authority as far as someone's status as a prohibited griever is concerned. Not surprisingly, there will be perceptions that it is in the administrative interest of the Correctional Service to actually achieve as many of these designations as possible. That is not to cast any aspersions at all on Commissioner Head, for whom I have the greatest respect, but there is a perception out there. If I

Le sénateur Joyal : C'est à peu près ce que vous recommandez.

M. Mullan : Je dois vous avouer que je me suis inspiré de cette visite pour rédiger cette partie de mon rapport.

Le sénateur Joyal : Si je comprends bien ce que vous dites, un tel mécanisme supprime le droit de déposer des plaintes à la personne qui est désignée par le commissaire comme plaignant quérulent, alors que dans le système britannique et gallois, et selon votre proposition, lorsque la personne est déclarée être un plaignant quérulent, l'accès aux plaintes est alors limité pour cette personne.

M. Mullan : Un accès limité, oui.

Le sénateur Joyal : C'est la différence entre les deux.

M. Mullan : Oui.

Le président : Une brève question de suivi; le dépôt de ce projet de loi est-il la première réaction à votre rapport que vous ayez reçue de la part du SCC? Avez-vous obtenu des réactions immédiates? A-t-on pris, par exemple, des mesures pour mettre en œuvre vos recommandations concernant les médiateurs? A-t-on fait quelque chose entre-temps?

M. Mullan : Je suis en communication avec le personnel du SCC, et je sais que deux projets pilotes ont été mis sur pied aux fins de déterminer si la recommandation consistant à nommer un médiateur dans tous les pénitenciers de sécurité moyenne ou maximale est une mesure utile. J'ai eu connaissance de rapports qui indiquent que, jusqu'ici du moins, la participation de médiateurs au projet pilote mis en place dans les pénitenciers a, effectivement, entraîné une diminution importante du nombre de plaintes et des griefs officiels et a permis de régler des choses qui auraient autrement fait l'objet de recours. C'est un commentaire non officiel que j'ai reçu, mais c'est ce que j'ai appris. Je sais également que certaines de mes recommandations concernant la nécessité de mieux former les agents correctionnels au sujet du fonctionnement de la procédure de règlement des griefs a également été mis en place. Dans cette mesure, oui, mon rapport a débouché sur quelques mesures.

Le président : Avez-vous des craintes, et c'est un aspect que j'ai soulevé quand M. Head nous a présenté son exposé, au sujet du pouvoir étendu qui lui a été accordé pour empêcher les plaintes au sujet du rendement ou du manque de rendement de sa propre organisation? Nous parlons de l'importance d'un mécanisme de contrôle indépendant. Je me demande si cet aspect du projet de loi suscite chez vous des préoccupations.

M. Mullan : Il y aura toujours un problème de perception, à tout le moins, avec une situation dans laquelle le commissaire du Service correctionnel du Canada est l'autorité qui a le pouvoir de désigner un détenu auquel il est interdit de déposer des griefs. Il n'est pas surprenant que certains penseront qu'il est dans l'intérêt administratif du Service correctionnel de multiplier ces désignations. Cela ne met aucunement en doute l'intégrité du commissaire Head, pour qui j'ai le plus grand respect, mais c'est la perception qu'auront les intéressés. Si je pouvais faire ce que je

had my druthers, I would move beyond both the current regulations and commissioner's directive and also this bill and either have external adjudication or external designation of someone as a persistent and prohibited griever, or, failing that, at the very least, judicial approval of a designation, particularly if it is going to be a designation that prohibits you subject to leave.

Senator Fraser: I was interested in the area that Senator McIntyre raised. I take note of your careful statement that mental illness is not your field of expertise. Nonetheless, putting together his line of questioning and your response to Senator Runciman just now, and in light of the fact that our prisons are becoming, each of them, more densely populated, and we know that nearly 40 per cent of those admitted have some kind of mental problem and that significant numbers of them are obsessive compulsive paranoid, whatever, to what extent do you think it likely that the availability of a grievance procedure offers, if you will, an escape valve, a steam valve, a vent for some prisoners to let go some of the stress with which they live? Simply being in prison, I assume, is for many people a stressful situation, but I am talking now about people who live already with a significant degree of stress inside themselves. Do you have any sense, on the basis of the work that you did, which is, goodness knows, very thorough, that however irksome it may be for the prison authorities to deal with this vast volume of grievances, that cutting off access to those grievances could lead to other forms of perhaps even less desirable behaviour on the part of those cut off? Do you have any sense of that?

Mr. Mullan: The sense I have is that the availability of an effectively working, accessible grievance process can, in fact, be a valuable valve for offenders who have serious mental problems, provided that they are able to access that —

Senator Fraser: I remember your caveat on that point.

Mr. Mullan: — appropriately and are treated with dignity and respect within the system.

However, my sense of this is that there is a rather significant difference between providing an escape valve for offenders with serious mental problems, on the one hand, and continuing to be tolerant of a situation where a multiple griever is tying up the system in a way that affects the ability of others, including mentally challenged and mentally ill offenders, to access the process. In my mind, I want to draw a fairly clear demarcation between one category and the other.

To the extent that a multiple griever is someone who might, if denied access, then begin to act out in other ways, I think that, as part of the management process of a multiple griever designation system, there must be measures put in place to deal with the possibility of that phenomenon. I do not think the fact that the

voulais, j'irais au-delà du règlement et des directives du commissaire actuel et aussi au-delà de ce projet de loi et je mettrais sur pied un processus décisionnel ou de désignation externe à l'égard des plaignants persistants et quérulents ou à défaut, à tout le moins, cette désignation serait confiée à un tribunal, en particulier si c'est une désignation qui interdit au détenu de présenter un grief, sauf autorisation.

Le sénateur Fraser : Le sujet qu'a abordé le sénateur McIntyre m'intéresse. Je prends note de votre affirmation prudente selon laquelle la santé mentale n'est pas votre spécialité. J'aimerais néanmoins savoir si cette série de questions et la réponse que vous venez de donner au sénateur Runciman et compte tenu du fait que nos prisons sont de plus en plus surpeuplées alors que nous savons que près de 40 p. 100 des détenus admis souffrent de problèmes de santé mentale et qu'un bon nombre d'entre eux souffrent de paranoïa obsessive et compulsive, si donc tout cela vous amène à penser que l'existence d'un mécanisme de règlement des griefs offre probablement, si je peux m'exprimer ainsi, une soupape de sécurité, une porte de sortie, un moyen de s'exprimer à certains prisonniers qui vont de cette façon évacuer une partie du stress qu'ils vivent? Le seul fait d'être en prison est, j'imagine, pour beaucoup de gens, une situation stressante, mais je parle en ce moment des personnes qui vivent actuellement un stress important qui découle de causes internes. En vous basant sur les travaux que vous avez effectués, qui sont, nous le savons très bien, très fouillés, et quelle que soit la difficulté que cause aux autorités carcérales ce volume impressionnant de griefs, pensez-vous que le fait de supprimer l'accès à ces griefs pourrait, chez les personnes visées par ces interdictions, entraîner d'autres formes de comportement qui seraient peut-être même encore moins désirables? Êtes-vous de cet avis?

M. Mullan : Je pense que le fait d'avoir un mécanisme de règlement des griefs qui fonctionne bien et qui est accessible peut constituer en réalité une soupape de sécurité pour les délinquants qui souffrent de graves problèmes de santé mentale, pourvu qu'ils puissent avoir accès à...

Le sénateur Fraser : Je n'ai pas oublié la réserve que vous avez exprimée sur ce point.

M. Mullan : ... à ce mécanisme de façon appropriée et s'ils sont traités avec dignité et respect par le système.

Je pense toutefois également qu'il existe une différence assez importante entre le fait de fournir une soupape de sécurité aux délinquants qui souffrent de problèmes mentaux graves, d'un côté, et celui de continuer à tolérer une situation dans laquelle les plaignants multiples bloquent le système et empêchent ainsi les autres détenus, y compris ceux qui souffrent de maladies mentales et de déficiences intellectuelles, d'avoir accès à ce processus. À mon avis, je ferai une différence assez nette entre cette catégorie et l'autre.

Dans la mesure où un plaignant multiple est une personne qui risque d'avoir, si on lui refuse l'accès, un comportement indiscipliné, je crois que, dans le cadre du processus de gestion d'un système de désignation des plaignants multiples, il faut prévoir des mesures qui vont tenir compte de la possibilité que les

phenomenon may exist in relation to some of the 25 or one or two of the 25 is a reason not to deal with the problem of multiple grievances.

Senator Fraser: Based on nothing except gut feeling, I have the sense that as more people are double-bunked and all that, there will be more multiple grievances rather than fewer.

Mr. Mullan: The increase in the number from 15 in 2010, to 25 in 2011-12, seems to indicate there is a growing problem of multiple grievors.

Senator Fraser: This bill is very black and white: You are allowed to submit grievances or you are not allowed to submit grievances. There is no interim step in there. I assume the commissioner could, maybe by directives, solve that problem. Do you think it would be useful for the bill to actually state that the commissioner may limit the number of grievances a complainant may file in a given period or prohibit? That is, make it plain that there can be different stages, different levels of control exercised here?

Mr. Mullan: In my view that would be an advance on what is there at present. As indicated earlier, I would go further than that.

Senator Fraser: I am trying to look at the realm of the possible here.

Mr. Mullan: Yes, sure.

Senator Fraser: Thank you, chair.

[Translation]

Senator Boisvenu: During my discussions with wardens, I noted that they were concerned with keeping the peace within prison walls. When wardens have to handle a complaint, they often prefer to do so through a third party from outside the institution, even if the grievance is in their favour. They off-load this responsibility. Did you witness this?

[English]

Mr. Mullan: I cannot say that I did. One of the indicators to me that there was, at least on the part of some wardens, a reluctance to engage in the use of outside members of the public in their processes was the fact that, virtually in every instance, the provisions in the regulations for the operation of an effective citizens' committee within penitentiaries was something that was not going on. Part of the reason for that was that staffing citizens' committees was becoming more and more difficult. It also seemed to me, at least on the part of some wardens, that there was a sense that the process should be kept internal. By "internal" I mean internal to the Correctional Service of Canada.

détenus aient ce genre de réaction. Je ne pense pas que le fait que ce phénomène ne touche qu'un certain nombre des 25 ou un ou deux de ces 25 plaignants multiples soit une raison pour ne pas s'attaquer au problème que posent les griefs multiples.

Le sénateur Fraser : Je me fonde uniquement sur mon intuition, mais j'ai le sentiment qu'avec l'augmentation du nombre des cellules à double occupation et tout le reste, les griefs risquent de se multiplier plutôt que de diminuer.

M. Mullan : Le nombre des plaignants multiples est passé de 15 en 2010, à 25 en 2011-2012, ce qui semble indiquer que ce problème s'aggrave.

Le sénateur Fraser : Ce projet de loi est très clair : vous êtes autorisé à présenter des griefs ou vous n'êtes pas autorisé à le faire. Il n'y a pas de milieu. Je crois que le commissaire pourrait sans doute, en adoptant des directives, résoudre ce problème. Pensez-vous qu'il serait utile que le projet précise que le commissaire peut limiter le nombre de griefs qu'un plaignant peut déposer pendant une période donnée ou interdire le dépôt de grief? Cela revient en fait à indiquer clairement qu'il peut y avoir des étapes différentes et des niveaux de contrôle différents?

M. Mullan : À mon avis, ce serait un progrès par rapport à ce qui existe. Comme je l'ai mentionné plus tôt, j'irais même encore plus loin.

Le sénateur Fraser : J'essaie d'examiner ce qui est possible de faire.

M. Mullan : Oui, bien sûr.

Le sénateur Fraser : Merci, monsieur le président.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'ai constaté en discutant avec les directeurs de pénitencier que l'une de leurs préoccupations était de garder la paix entre les murs. Lorsqu'ils doivent régler des griefs, ils préfèrent souvent les traiter par le biais d'une tierce personne à l'extérieur de leur institution, même si le grief est à leur avantage. Ils se déchargent de cette responsabilité. Avez-vous constaté la même chose?

[Traduction]

M. Mullan : Je ne peux pas dire que cela a été le cas. Il m'a semblé que certains directeurs au moins hésitaient à demander à quelqu'un de l'extérieur d'intervenir dans ce processus parce que pratiquement dans tous les cas, les dispositions du règlement concernant le fonctionnement des comités de citoyens au sein des pénitenciers n'étaient pas appliquées ou n'étaient pas efficaces. Une des causes à l'origine de cette situation est qu'il est devenu de plus en plus difficile de recruter des citoyens disposés à être membre de ces comités. Il m'a également semblé que certains directeurs au moins préféreraient que ce mécanisme demeure un mécanisme interne. Lorsque je dis « interne », je veux dire interne pour le Service correctionnel du Canada.

In the case of harassment complaints, under the current process an external review board is a required part of the complaint process. To that extent, people from outside the penitentiary will be coming in to deal with harassment complaints under the current procedure.

In total, I guess, I would not want to go one way or the other on the question that you have asked.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I had noted this. In your report, you stated that second level grievances should be abolished, did you not? On page 40. When Don Head appeared on this bill, in his recommendation, he stated that, in 2013-2014, he would abolish the second level to really make the process more efficient.

On an administrative level, there is one solution that could be applied, because if we have legislation that regulates multiple grievances and the procedures are not properly applied, the problem remains. Would it not be possible to give wardens a performance objective with regard to the number of grievances that are settled, for example, each warden would have to settle 80 per cent of grievances in the institution to make sure that no more than X number of grievances is forwarded to head office? Could that not be an administrative solution, that the department ask the commissioner to require this from prison wardens?

[*English*]

Mr. Mullan: One of the submissions made to me during the course of my investigation was that it should be much more an explicit component of the performance evaluation of a warden every year as to how that warden was administering the system of grievances within the institution. The sense that I had from that submission was that at one stage it may well have been a significant component but it ceased to be.

Frankly, it seemed to me to be a valuable recommendation, but that, given the time constraints, was an issue that I did not pursue. I do not know, but to the extent that it is not part of the regular evaluation of a warden's performance, that is not acceptable. It should be.

That is not to say that some of the failure of performance on the part of particular institutions should automatically be laid at the door of the warden because, in many instances, the problem is the multiple griever within the institution making the meeting of timelines for other offenders just impossible. They are that bogged down with the multiple griever that they simply do not have the resources or the capacity to be able to deal effectively with those who probably most need to be able to use the system effectively.

Pour ce qui est des plaintes de harcèlement, le processus actuel prévoit de constituer un comité d'examen externe pour examiner ce genre de plainte. Dans cette mesure, ce sont des personnes extérieures au pénitencier qui s'occupent des plaintes de harcèlement selon la procédure actuelle.

En fin de compte, je dirais que je ne peux pas vraiment me prononcer sur la question que vous avez posée.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : J'avais remarqué cette observation. Dans votre rapport, vous indiquez qu'il faudrait supprimer les griefs au deuxième palier, n'est-ce pas? À la page 43. Lorsque M. Don Head est venu faire son témoignage sur ce projet de loi, dans sa recommandation, il nous affirmait qu'en 2013-2014, il allait éliminer le deuxième palier pour vraiment rendre le processus plus efficace.

L'une des solutions qui pourraient être retenues sur le plan administratif, parce qu'on peut avoir une loi qui va baliser les plaignants abusifs, mais si sur le plan administratif, c'est mal géré, on ne sera pas plus avancé. Est-ce que l'une des solutions ne serait pas de donner aux directeurs de pénitenciers une cible de performance au plan de la solution des griefs, par exemple, chaque directeur devrait résoudre 80 p. 100 des griefs dans son établissement pour s'assurer qu'il n'y ait pas plus qu'un nombre x qui remonte à l'administration centrale. Cela ne serait-il pas une solution administrative que le ministre pourrait demander à son commissaire d'imposer comme attente par rapport aux directeurs de pénitenciers?

[*Traduction*]

M. Mullan : Un des commentaires qui m'a été fait au cours de mon enquête est qu'il faudrait introduire, de façon beaucoup plus explicite, dans l'évaluation annuelle du rendement d'un directeur, un élément portant sur la façon dont le directeur administre le système de règlement des griefs au sein de son établissement. Je conclus de ce commentaire qu'à un moment donné, cet aspect a pu jouer un rôle important, mais que ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Franchement, cette recommandation m'a semblé intéressante, mais je n'ai pas pu l'approfondir, faute de temps. Je n'en suis pas certain, mais dans la mesure où cela ne fait pas partie de l'évaluation régulière du rendement des directeurs, cela me paraît inacceptable. Cela devrait en faire partie.

Cela ne veut pas dire qu'il faudrait automatiquement attribuer au directeur les problèmes de rendement constatés dans certains établissements, parce que bien souvent, le problème vient de l'existence d'un plaignant multiple à cause duquel il est tout simplement impossible de respecter les délais pour les autres délinquants. Les autorités doivent se concentrer entièrement aux plaignants multiples alors qu'elles n'ont pas les ressources ou la capacité d'examiner correctement les griefs de ceux qui ont probablement un grand besoin d'utiliser le système de façon efficace.

Senator Baker: If you have a vexatious complaint that the potato was too small, what time would that take up? It would take me two seconds to throw it in the garbage and tell the inmate that it is vexatious. If you follow the rules, as laid down, there would be no such problem.

I will ask you two questions. You do not have to answer them.

The first question is this: There is another bill coming after this bill that I hope you are called as a witness to, and that is to remove the rewards to an inmate of any civil action for damages that he or she may be awarded while in an institution because of the action or inaction of a member of the Correctional Service.

Coupled with this bill, it takes away someone's right to complain in certain instances. The obvious question on my mind is this: Do you think that that would have a serious effect on the behaviour of inmates in federal institutions?

My second question is perhaps more serious, and it is this: The Federal Court, less than four months ago, heard all the evidence and brought a decision in the case of *Spidel v. Canada*. Have you read the case? Four months ago the Federal Court examined whether or not there is a systemic problem with complaints and grievances and what the holdup was.

There is nothing mentioned in the judgment or evidence about frivolous or vexatious complainants, number one. However, the Correctional Service said it was because of the complexity with the complaints and the problem with money, resources that they did not have allocated to them. That is the final determination of the judgment. I want to read you one sentence and ask you what you think of it.

It references the case of Ashley Smith. That is in this determination by the Federal Court on what the holdup is in the complaint and grievance procedure. The judge runs through all the royal commissions and the Arbour Report that deals with this very thing that we are dealing with this bill. Then it says:

After reviewing the Reports of the Correctional Investigator and Justice Arbour discussed above, the authors of *A Flawed Compass* examined the tragic death of a young woman by the name of Ashley Smith while she was in the custody of the CSC. They describe Ms. Smith's experience with the CSC grievance process, noting that a grievance filed by Ms. Smith was not even opened by the CSC until some two months after her death.

I ask you if you have any comment on that because the Correctional Service claimed in this judgment, repeated by the judge in her determination, that the backlog had been corrected by about 50 per cent in the Pacific region and throughout Canada

Le sénateur Baker : Si vous recevez une plainte vexatoire au sujet d'une pomme de terre trop petite, combien de temps cela vous prendrait-il pour la régler? Je la rejetterais en deux secondes et je dirais au détenu que sa plainte est vexatoire. Si vous suiviez les règles, telles qu'établies, ce problème ne se poserait pas.

Je vais vous poser deux questions. Vous n'êtes pas obligé d'y répondre.

La première question est la suivante : un autre projet de loi va être présenté après celui-ci et j'espère que vous serez invité à témoigner à son sujet, qui consistera à supprimer l'indemnité versée au détenu dans une action en responsabilité civile fondée sur l'action ou l'omission d'un membre du Service correctionnel.

Combiné avec le projet de loi à l'étude, cela revient à supprimer dans certains cas le droit de déposer une plainte. La question qui me vient immédiatement à l'esprit est la suivante : pensez-vous que cela aura un effet important sur le comportement des détenus dans les établissements fédéraux?

Ma seconde question est peut-être plus grave; la voici : la Cour fédérale a entendu, il y a moins de quatre mois, toutes les preuves et a rendu une décision dans l'affaire *Spidel c. Canada*. Avez-vous lu ce jugement? Il y a quatre mois, la Cour fédérale a examiné la question de savoir si les plaintes et les griefs soulevaient un problème systémique et quels étaient les obstacles?

Premièrement, l'expression plaignant frivole ou quérulent n'apparaît ni dans le jugement, ni dans les preuves. Le Service correctionnel a toutefois déclaré que les retards découlaient de la complexité des plaintes et de l'insuffisance des fonds, des ressources consacrées à leur traitement. C'est la conclusion finale de ce jugement. J'aimerais vous en lire une phrase et vous demander ce que vous en pensez.

La Cour fait référence à l'affaire Ashley Smith. Cela figure dans les commentaires que formule la Cour fédérale au sujet des obstacles qui ralentissent le mécanisme de règlement des plaintes et des griefs. Le juge mentionne toutes les commissions royales et le rapport Arbour qui traite du problème que le projet de loi à l'étude essaie de régler. La Cour déclare ensuite :

Après avoir examiné les rapports publiés par l'enquêteur correctionnel ainsi que le rapport de la juge Arbour susmentionné, les auteurs de l'étude *A Flawed Compass* se sont penchés sur le cas de la mort tragique d'une jeune femme dénommée Ashley Smith alors qu'elle était confiée à la garde du SCC. Il raconte l'expérience que Mme Smith avait vécue en ce qui concerne la procédure de traitement de règlement des griefs du SCC en faisant observer que le SCC n'avait commencé à examiner le grief déposé par Mme Smith que deux mois après sa mort.

Je vous demande si vous avez des commentaires à faire sur ce point parce que dans ce jugement, le Service correctionnel affirme, élément qui est repris par la juge dans sa décision, que l'arriéré a été réduit d'environ 50 p. 100 dans la région du Pacifique et dans

through recent actions taken since 2010. The commissioner did not outline that when he appeared before this committee. He gave the figures from pre-2010.

Do you have any comment on anything I have just said?

Mr. Mullan: Starting with the cold potatoes, you are right, of course. In a simple cold potato case, of which I think there are some, the time it takes to make the decision once the documentation is in front of you is five seconds, maybe a bit longer than that because you have to write it up.

However, the problem is greater than that, to the extent that under the current regime, before it gets to you, the decision maker, there must be a decision on whether it should be coded, which way it should be coded. All sorts of data entry must take place and then it reaches you. Then you dismiss the cold potato appeal and — it goes back to the response to an earlier question — the next step in the drama is the case is appealed to the next level. What is a simple decision becomes quite a time-consuming overall exercise, so that is a problem.

If the cold potato grievors are multiple grievors, that example is multiplied over a hundred times a year and in some cases 300 times a year, so that is an issue.

The second point you raised is whether the taking away or strict regulation of the right to bring a grievance is likely to create backlash among the offender population when coupled with the other bill that you described. I guess the reality we must focus on is that as important and significant as that decision is — to take away or even closely regulate the grievance activities of certain persons — the numbers that we are talking about in an overall prison or penitentiary population are relatively few. There are 25 who grieve over 100 times a year and even for those who grieve over 25 times a year, the number is 136. In terms of the overall penitentiary population in Canada, we are not talking about a significant number of people.

In terms of a backlash I do not see it as necessarily happening unless of course there is a sense in which some of these frequent grievors or multiple grievors are leaders within the penitentiary context in which they exist. My sense is that they tend not to be.

As far as the third question is concerned, Justice Mactavish's judgment in *Spidel*, there is no doubt on my reading of *Spidel* that this situation that Justice Mactavish was speaking to in that particular context was a pre-2010 setting. Undoubtedly, that problem that gave rise to the litigation in *Spidel* was one reason among others why I was asked to undertake the task that I did on behalf of the Correctional Service of Canada.

l'ensemble du Canada grâce à des mesures prises récemment depuis 2010. Le commissaire n'a pas mentionné cet aspect lorsqu'il a comparu devant le comité. Il a fourni des chiffres antérieurs à 2010.

Avez-vous des commentaires à faire sur ce que je viens de dire?

M. Mullan : Si je peux commencer par les pommes de terre froides, vous avez bien entendu raison. Dans un simple cas de pommes de terre froides et je crois qu'il y en a quelques-uns, la décision peut être prise une fois les documents déposés en cinq secondes, peut-être un peu plus parce qu'il faut la rédiger par écrit.

Cependant, le problème est plus grave que cela, dans la mesure où avec le régime actuel, avant que le grief vous soit transmis, à vous, les décideurs, quelqu'un doit décider s'il doit être codé et de quelle façon. Il faut saisir toutes sortes de données et ce n'est que par la suite que la plainte vous arrive. Vous rejetez alors la plainte relative à la pomme de terre froide — ce qui touche une réponse qui a été donnée à une question précédente — et le prochain acte de ce drame est que le dossier est ensuite transmis au niveau supérieur. Une simple décision devient une opération assez longue, ce qui cause donc un problème.

Si les détenus qui se plaignent des pommes de terre froides sont des plaignants multiples, il faut multiplier cet exemple par 100 au cours d'une année et même dans certains cas, par 300, ce qui fait problème.

Le deuxième aspect que vous avez soulevé est de savoir si la suppression ou la réglementation rigoureuse du droit de déposer un grief risque d'entraîner une vive réaction parmi la population carcérale lorsque cette mesure sera combinée avec l'autre projet de loi dont vous avez parlé. Je dirais que, même si cette décision est très importante — à savoir supprimer ou réglementer sévèrement le dépôt des griefs de certaines personnes — nous devons en fait savoir qu'il y a relativement peu de détenus qui sont visés par ces mesures. Il y a 25 détenus qui déposent plus de 100 griefs par an et ceux qui déposent plus de 25 griefs par an, ne sont que 136. Par rapport à la population pénitentiaire totale du Canada, cela ne représente pas grand monde.

Pour ce qui est de la réaction, je ne pense pas qu'il y en aurait nécessairement une à moins, bien sûr, que ces plaignants multiples ou fréquents soient des leaders dans la population carcérale de leur établissement. Je ne crois pas que ce soit vraiment le cas.

La troisième question porte sur le jugement de la juge Mactavish dans l'affaire *Spidel*; d'après la façon dont je comprends cet arrêt, il est certain que la situation dont parlait la juge Mactavish dans ce contexte particulier est celle qui régnait avant 2010. Il est certain que le problème qui est à l'origine de l'affaire *Spidel* est une des raisons pour lesquelles j'ai été invité à effectuer le travail que j'ai fait pour le compte du Service correctionnel du Canada.

I do not know, because I have not kept up with the statistics in general, whether or not the system has improved since I reported in July 2010. I do not know whether the backlog has grown, remained constant or diminished, so I cannot comment on that.

Fourth, let me finally say something about the situation of Ashley Smith. Once again, in terms of the briefing that I was given as a prelude to starting out on my inquiry, the Ashley Smith case was up front and centre in terms of the Correctional Service of Canada's thinking on why there needed to be a review. In my response to Senator Boisvenu a few moments ago, I referred to the attention that I paid when I visited a penitentiary to whether or not the box system for the placing of complaints was working as it should have been.

The major prompt for my concern about that particular aspect of the process was the Ashley Smith case and the horrendous story that emerged of the grievances never being removed from the box or otherwise not dealt with appropriately. There is no doubt in the work that I was conscripted to do, the Ashley Smith case — and obviously, the misuse of the process or the failure to apply the process properly in that case — was part of the motivation behind my appointment and why I paid so much attention to that part of the process.

Senator McIntyre: Mr. Mullan, in reviewing Bill C-293, I note that the commissioner appears to have a lot of discretionary authority. For example, amongst other things, the commissioner has the discretionary authority to designate an offender as a vexatious complainant, to prohibit an offender from submitting a complaint or grievance except by leave of the commissioner. There is no question that the commissioner has his hands in different pots. He is heavily involved in the grievance process. His involvement at one point or another could lead to an apprehension of bias on the part of the offender as well as on the part of the public. Bearing this in mind, and you may have answered this a while ago, do you feel that the commissioner could be replaced by an independent panel to review these multiple grievances?

Mr. Mullan: For the reasons that you have just identified, Senator McIntyre, it seems to me that there is certainly a case to be made for independent review or even independent decision making on issues such as this.

Senator McIntyre: My experience with accused persons in a criminal trial has been that sometimes some of these people like to receive advice from an independent source as opposed to the persons they mingle with or meet on a daily, weekly or monthly basis.

Mr. Mullan: I think that is right.

Here I am probably showing my age. The institution still exists in England and Wales, and that is the valuable role that used to be played in penitentiary settings, and also in universities, for that matter, by the visiting justices or the board of visitors to the university or to the penitentiary, and the regular scrutiny from

Je ne sais pas, parce que je n'ai pas suivi vraiment les statistiques, si le système s'est vraiment amélioré depuis mon rapport de juillet 2010. Je ne sais pas si l'arriéré a augmenté, est demeuré stable ou a diminué, de sorte que je ne peux pas faire de commentaire à ce sujet.

Quatrièmement, permettez-moi de dire quelques mots au sujet de la situation d'Ashley Smith. Encore une fois, au cours de la réunion d'information à laquelle j'ai assisté avant de commencer mon enquête, le Service correctionnel du Canada a insisté sur le fait que l'affaire Ashley Smith était la principale raison pour laquelle il avait décidé de demander cet examen. Dans la réponse que j'ai fournie au sénateur Boisvenu il y a un instant, j'ai parlé du fait que, lorsque j'ai visité des pénitenciers, j'ai vérifié si le système des boîtes dans lesquelles les détenus placent leurs plaintes fonctionnait comme il devait.

La raison pour laquelle je me suis intéressé de près à cet aspect particulier était l'affaire Ashley Smith et les histoires d'horreur de griefs qui n'étaient jamais retirés de la boîte ou qui n'étaient pas examinés de façon appropriée. Il est tout à fait certain que dans le travail qui m'a été demandé, l'affaire Ashley Smith — et bien évidemment, la mauvaise utilisation du mécanisme ou l'omission d'utiliser le mécanisme correctement dans cette affaire — est un des motifs à l'origine de ma nomination et une des raisons pour lesquelles je m'intéresse autant à cette partie du processus.

Le sénateur McIntyre : M. Mullan, j'examine le projet de loi C-293, et je constate qu'il semble que le commissaire se voit attribuer un pouvoir discrétionnaire très vaste. Par exemple, le commissaire possède, notamment, le pouvoir discrétionnaire de désigner un délinquant à titre de plaignant quérulent, d'interdire à un délinquant de présenter une plainte ou un grief, sauf avec l'autorisation du commissaire. Il est évident que le commissaire fait un peu tout. Il participe directement au mécanisme de règlement des griefs. Son intervention à différentes étapes du processus pourrait créer une crainte de partialité chez le délinquant, tout comme dans la population. Compte tenu de cet aspect, il est possible que vous ayez répondu à cette question il y a un instant, estimez-vous que l'on pourrait remplacer le commissaire par un comité indépendant qui serait chargé d'examiner ces griefs multiples?

M. Mullan : Pour les raisons que vous venez de mentionner, sénateur McIntyre, il me semblerait effectivement justifié de prévoir un examen indépendant ou même un processus décisionnel indépendant pour trancher les questions de ce genre.

Le sénateur McIntyre : L'expérience que j'ai acquise avec les accusés et les procès pénaux m'a permis d'apprendre qu'il arrive que ces personnes aiment recevoir les conseils d'une personne indépendante et non pas de personnes qu'elles rencontrent tous les jours, toutes les semaines ou tous les mois.

M. Mullan : Cela me paraît exact.

Je vais sans doute trahir mon âge ici, mais cette institution existe toujours en Angleterre et au Pays de Galle; c'est un rôle utile que celui des juges ou des comités de visiteurs qui se rendaient dans les universités ou les pénitenciers; il y avait un examen périodique effectué de l'extérieur qui portait sur la façon

outside of the way in which various processes within an institution, including disciplinary and grievances processes, were actually functioning, and also with a capacity to take on individual complaints.

We have moved beyond that these days for some understandable reasons as far as both universities and penitentiaries are concerned, but we may have lost something in the translation, and that is the availability of a genuinely independent external review of certain aspects of those processes. If there is a candidate for it, it may well be that the designation of someone who cannot grieve without leave is maybe the strongest I have seen yet.

Senator Joyal: You have come to the point I raised earlier, which is to ensure that if you decide you are going to bar someone from their right to complain, the person who makes that decision has to appear independent. When we reviewed the principle of the military justice system, one of the key recommendations at that time made by Justice Dickson was that the person who makes that decision has to exercise his or her judgment on the basis of independence. As much as there is a confusion of interests between the management and the rights of the person, in my opinion, that could be open to challenge.

Do you have the text of the bill before you?

Mr. Mullan: Yes.

Senator Joyal: Would you look at proposed section 91.2? It says:

The Governor in Council may make regulations respecting the complaints and grievances regime with respect to offenders who are subject to a prohibition under subsection 91.1(1).

When I read the bill quickly the first time, I was under the impression that the Governor-in-Council would make those regulations in relation to the overall process of the decision taken by the commissioner, but that is not at all the case. The regulations that the Governor-in-Council makes will be with respect to offenders who are subject to a prohibition. They are already under the prohibition. It is not before; it is after. It would deal, in other words, more with the annual review of the process than with the first step of the first decision being made that that person is barred for a year from making complaints.

In my opinion, it is more important that the regulations made by the Governor-in-Council would apply to the first step of the procedure. In other words, they are published and submitted to public scrutiny and are open to our joint committee of the house and the Senate for regulations and so on. In fact, in my opinion, that paragraph should be rephrased so that it would be respecting the complaints and grievance regime referred to under subsection 91.1 to encompass everything, not just the second step of the decision. It seems to me that if we want to maintain the rule of law from the beginning to the end of the procedure, we

dont les différents mécanismes d'un établissement, y compris les mécanismes de règlement des griefs et les sanctions disciplinaires, fonctionnaient, combinés à la possibilité de s'occuper de plaintes individuelles.

Les choses ont bien sûr changé depuis cette époque, pour des raisons bien compréhensibles, pour ce qui est des universités et des pénitenciers, mais nous avons peut-être perdu quelque chose, à savoir la possibilité de confier à un organe externe véritablement indépendant la possibilité d'étudier certains aspects de ces mécanismes. Si l'on veut trouver une raison pour un mécanisme de ce genre, il se pourrait fort bien que ce soit la désignation d'une personne à qui l'on interdit de déposer un grief sans autorisation.

Le sénateur Joyal : Vous abordez le point que j'ai soulevé plus tôt, qui est que, si nous voulons interdire à une personne de déposer un grief, il faudrait que la personne qui prend cette décision semble être indépendante. Lorsque nous avons examiné les principes du système de justice militaire, une des recommandations clés qu'avait faites à l'époque le juge Dickson était que la personne qui prend cette décision devait exercer son jugement de façon tout à fait indépendante. Dès qu'il y a le moindre conflit d'intérêts entre la haute direction et les droits de la personne, je crois que toute décision prise dans ce domaine peut être contestée.

Avez-vous le texte du projet de loi devant vous?

M. Mullan : Oui.

Le sénateur Joyal : Je vous invite à vous reporter au projet d'article 91.2. Il énonce ce qui suit :

Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant le régime des griefs et des plaintes qui s'applique aux délinquants assujettis à l'interdiction prévue au paragraphe 91.1(1).

Lorsque j'ai lu le projet de loi rapidement la première fois, j'ai eu l'impression que le gouverneur en conseil pouvait prendre des règlements au sujet du processus décisionnel général suivi par le commissaire, mais ce n'est pas du tout le cas. Les règlements que peut prendre le gouverneur en conseil doivent concerner les délinquants assujettis à une interdiction. Ils font déjà l'objet d'une interdiction. Ce n'est pas une mesure préalable, mais postérieure. Autrement dit, cela concernerait davantage l'examen annuel de ce régime que la première étape de la première décision prise portant qu'il est interdit à un détenu donné de déposer des plaintes pendant un an.

À mon avis, il est plus important que les règlements pris par le gouverneur en conseil s'appliquent à la première étape de la procédure. Autrement dit, ils sont publiés et soumis à un examen public et transmis pour étude au comité mixte de la Chambre et du Sénat. En fait, à mon avis, il faudrait reformuler ce paragraphe pour que le régime des griefs et des plaintes qui est mentionné au paragraphe 91.1 englobe l'ensemble du régime et non pas uniquement la deuxième étape de la décision. Il me semble que, si nous voulons préserver le principe de la primauté du droit du début à la fin de cette procédure, nous devons veiller à

should make sure that those regulations apply as much on the constitutive authority of the commissioner as on the decision and the process of the first decision and then an appeal, because the second step is an appeal. Would you care to comment on that?

Mr. Mullan: I agree with you. If your interpretation of that provision is accurate, and given the literal reading of the provision, it seems as though you are right, I would certainly urge the replacement of this provision with a general regulation-making power with respect to the whole of the process and not just to what happens after the event. I do not know whether this is just bad legislative drafting or deliberate, but I think it is something that should be tidied up. It is important.

Senator Joyal: It is indeed.

The Chair: Thank you, Professor Mullan. It is safe to say you have made a real contribution to the committee's deliberations and more than made up for the unavoidable absence of our other two witnesses. We thank you for your appearance here today.

Mr. Mullan: Thank you, and thank you for your questions. I have appreciated being before the committee.

The Chair: That concludes today's meeting. We will stand adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, November 22, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants), met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Bob Runciman (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning and welcome, colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to continue our consideration of Bill C-293, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act (vexatious complainants).

The stated purpose the bill is to amend the Corrections and Conditional Release Act to allow the commissioner to prohibit an offender from submitting any further complaint or grievance, except by leave of the commissioner, when the offender has consistently filed complaints or grievances that are deemed vexatious, frivolous or not made in good faith.

ce que ces règlements s'appliquent aussi bien à l'autorité habilitante du commissaire qu'à la décision et au processus suivi pour prendre la première décision et ensuite l'appel, parce que la deuxième étape est un appel. Avez-vous des commentaires à faire sur ce point?

M. Mullan : Je souscris à vos remarques. Si votre interprétation de cette disposition est exacte et compte tenu du sens littéral de la disposition, il me semble que vous avez raison; je serais en faveur de remplacer cette disposition par un pouvoir de réglementation général qui s'appliquerait à l'ensemble du processus et non pas simplement à ce qui arrive par la suite. Je ne sais pas s'il s'agit là tout simplement d'une rédaction législative déficiente ou d'une intention délibérée, mais je crois que c'est une disposition qu'il conviendrait de reformuler. C'est important.

Le sénateur Joyal : Effectivement.

Le président : Merci, monsieur Mullan. Je crois pouvoir affirmer que vous avez apporté une contribution importante aux délibérations du comité et largement compensé l'absence indépendante de leur volonté, de nos deux autres témoins. Nous vous remercions d'être venu aujourd'hui.

M. Mullan : Merci et merci pour vos questions. J'ai bien aimé comparaître devant le comité.

Le président : Voilà qui termine la séance d'aujourd'hui. La séance est levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 22 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, devant lequel a été renvoyé le projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants quérulents), se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Bob Runciman (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour et soyez les bienvenus, chers collègues, personnes invitées et membres du grand public qui vont suivre aujourd'hui les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre notre examen du projet de loi C-293, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (plaignants quérulents).

Ce projet de loi a expressément pour but de modifier la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition afin d'empêcher un délinquant, sauf si le commissaire lui en donne l'autorisation, de déposer de nouvelles plaintes ou de nouveaux griefs s'il en a systématiquement déjà déposés qui sont jugés vexatoires, futiles ou de mauvaise foi.

This is our third meeting on Bill C-293, and these committee hearings are open to the public and available via webcast on www.parl.gc.ca. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under “Senate Committees.”

I am pleased to welcome to the committee our first witness, from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, Kim Pate, Executive Director.

Ms. Pate, I understand that you have an opening statement.

Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Thank you for inviting me and our organization to appear. I apologize for running in from another appointment, but I am very pleased to be here.

I think most members are familiar with the organization I represent. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies is an organization of 26 members, across the country, who work in their communities and are responsive to the needs of communities, working with marginalized, victimized, criminalized and institutionalized women and girls primarily. In some cases, they also work with young men. In many cases, they work on a variety of social issues that pertain to the marginalization and victimization of women and girls as well.

In terms of this bill, I would like to speak to the need not to have this bill. Current policies already allow for those who are involved in vexatious and excessive grievances to be addressed. I point to the existing regulations that outline grievance procedure. I am speaking now particularly about regulation 74(4) that a supervisor — not just the commissioner but also a supervisor — “may refuse to review a complaint submitted. . . where, in the opinion of the supervisors, the complaint is frivolous or vexatious or not made in good faith.”

We already have the jurisdiction within the existing law and within existing corrections policy that allows for such grievances to be addressed. Some have argued — from within corrections, in fact — that this bill will increase the work of the Commissioner of Corrections by requiring that it be the commissioner who has to rule on these matters. At times we do not agree with the rulings that are made, particularly when they have been made, for instance, in Ashley Smith’s case, when another woman was trying to file grievances on her behalf and was told that it was a frivolous or vexatious complaint. We disagreed with the notion that she should be disciplined for making a complaint on behalf of another prisoner. We might have issues with current policy, but, nevertheless, we would argue that this legislation is superfluous at best and might place a greater burden on the Commissioner of Corrections than already exists.

As some of the recent issues that you may be familiar with and that have come to light through the media indicate, women are, in fact, loath to use the grievance process. Far fewer women than

Il s’agit de notre troisième séance d’examen du projet de loi C-293, nos audiences sont ouvertes au public et diffusées par Internet sur le site www.parl.gc.ca. Vous trouverez davantage de précisions sur l’horaire des auditions en allant sur le site Internet « Comités sénatoriaux ».

C’est avec plaisir que je souhaite la bienvenue au premier témoin devant notre comité, Kim Pate, directrice générale de l’Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

Madame Pate, je crois savoir que vous allez commencer par un exposé.

Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry : Merci de m’avoir invitée à comparaître au nom de mon organisation. Veuillez m’excuser d’avoir dû me presser pour arriver à temps parce que j’avais un autre engagement, mais je suis très contente d’être ici.

Je pense que la plupart des membres du comité connaissent l’organisation que je représente. L’Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry est une organisation qui compte 26 membres, répartis dans tout le pays, qui s’efforcent au sein de la collectivité de répondre aux besoins des femmes, et surtout des filles, marginalisées, victimisées, criminalisées et placées en institution. Il leur arrive aussi de s’occuper de jeunes hommes. Bien souvent, ils s’intéressent à différents problèmes sociaux liés à la marginalisation et à la victimisation des femmes comme des filles.

Pour ce qui est de ce projet de loi, j’aimerais parler de son manque d’utilité. Les politiques actuelles nous permettent déjà d’intervenir pour lutter contre les griefs vexatoires ou mal fondés. Je me réfère à la réglementation existante touchant la procédure des griefs. Je vous renvoie tout particulièrement ici au paragraphe 74(4) du Règlement qui énonce que le supérieur — non seulement le commissaire mais aussi le supérieur — « peut refuser d’examiner une plainte présentée conformément au paragraphe (1) si, à son avis, la plainte est futile ou vexatoire ou n’est pas faite de bonne foi ».

Nous sommes déjà habilités par la loi actuelle et par la politique correctionnelle existante à remédier à ce genre de griefs. D’aucuns ont soutenu — au sein même du service correctionnel — que ce projet de loi va alourdir la charge de travail du commissaire du Service correctionnel parce que c’est lui qui va être appelé à trancher sur ces questions. Il arrive que nous ne soyons pas d’accord avec les jugements qui sont prononcés, notamment dans l’affaire Ashley Smith, alors qu’une autre femme s’efforçait de présenter pour le compte de la plaignante des griefs qui ont été jugés futiles ou vexatoires. Nous n’étions pas d’accord avec le principe du recours à des mesures disciplinaires alors que cette femme déposait une plainte pour le compte d’une autre détenue. Il nous arrive de remettre en cause la politique actuelle mais nous n’en soutenons pas moins que cette loi est superflue dans le meilleur des cas et qu’elle est susceptible d’imposer une charge encore plus lourde qu’à l’heure actuelle au commissaire du Service correctionnel.

Comme le montrent des affaires récentes que vous connaissez peut-être et comme nous le révèlent les médias, les femmes hésitent beaucoup, dans la pratique, à recourir à la procédure des griefs.

men prisoners actually use the grievance process. This has been well documented in a variety of contexts, not only by ourselves but also by the Canadian Human Rights Commission, when they did their review from 2001-03. They commented on how few women use the grievance and complaint process. It speaks to the challenges people face in having confidence in them.

I know you heard from Mr. Mullan, so I will not repeat some of the recommendations that he made yesterday. We would agree that the recommendations that he made, as well as some of the recommendations made as long ago as when the Correctional Law Review did its work, would be a preferable approach to take.

As some of you might know, because of the concern about how few of the women were using the grievance process and documenting issues, we have actually participated with a number of other organizations and some of the law students who were part of my prison law course in the past in training in the prisons on human rights. We have also been training staff in the institutions about the value of using the grievance process and the value of knowing your human rights and exercising them.

Rather than use more taxpayers' money on developing and implementing a law that is not needed, we would encourage putting in place more process to ensure that we have the protection of human rights within our prisons.

Senator Fraser: There are three things I would like to ask. We will try to keep the questions and answers tight.

The original version of this bill, the one that was completely rewritten in the House of Commons committee, contained two things. These are two of my questions. I would like to ask you if you think the present bill would be improved if they were reinserted. One is an explicit provision for judicial review.

Ms. Pate: Yes, I think it would be improved to have an explicit provision for judicial review. We have long held that the recommendations that Louise Arbour made after the Arbour Commission in 1996 still hold that we need greater external accountability for corrections generally.

Senator Fraser: A second provision they took out, but that strikes me as being interesting, said:

A decision-maker may not refuse to hear a complaint or grievance that would result in irreparable, significant or adverse consequences to the offender if not resolved.

Would this bill — this bill that you do not like — be improved if that were reinserted?

Ms. Pate: Yes, it would, in my opinion.

Elles sont bien moins nombreuses que les hommes dans les prisons à faire appel aux griefs. C'est une chose qui a été bien établie dans différentes situations non seulement par notre organisation, mais aussi par la Commission canadienne des droits de la personne, lorsqu'elle s'est penchée sur la question en 2001-2003. Cette dernière a fait observer qu'il y avait très peu de femmes qui déposaient une plainte ou un grief. On voit donc qu'il n'est pas si facile de recourir à cette procédure.

Je sais que vous avez entendu le témoignage de M. Mullan, et je ne vais donc pas répéter certaines des recommandations qu'il vous a faites hier. Nous sommes d'accord pour dire que ses recommandations, de même qu'un certain nombre de celles qui remontent à la Révision du droit correctionnel, devraient être adoptées en priorité.

Certains d'entre vous savent peut-être qu'étant donné le peu d'usage que font les femmes de la procédure des griefs et de tout ce qui l'entoure, nous avons pris part, avec un certain nombre d'autres organisations et d'étudiants en droit assistant à mon cours sur le droit de prison, à la formation sur le droit des personnes dans les prisons. Nous avons aussi formé le personnel des établissements en insistant sur l'utilité du recours à la procédure des griefs et sur l'utilité de connaître ses droits et de les exercer.

Plutôt que d'affecter davantage encore l'argent des contribuables à la mise en place et à l'application d'une loi superflue, nous vous invitons à renforcer les procédures pour que les droits de la personne soient mieux protégés dans nos prisons.

Le sénateur Fraser : Il y a trois questions que je voudrais vous poser. Nous allons nous efforcer de rester concis dans nos questions et nos réponses.

Dans sa version originale, qui a été complètement remaniée par le comité de la Chambre des communes, ce projet de loi comportait deux dispositions en particulier. Elles font l'objet de deux de mes questions. J'aimerais savoir si, à votre avis, ce projet de loi serait amélioré si on les rétablissait. La première d'entre elles prévoyait expressément un contrôle judiciaire.

Mme Pate : Oui, je pense que ce projet de loi gagnerait à ce que l'on prévoie expressément un contrôle judiciaire. Il y a longtemps que nous soutenons que Louise Arbour, dans le cadre de la commission Arbour en 1996, a eu raison de recommander qu'on exerce de manière générale un meilleur contrôle de l'extérieur sur le service correctionnel.

Le sénateur Fraser : Il y a une deuxième disposition qui a été retirée, et qui m'apparaît très intéressante, c'est la suivante :

Le décideur ne peut refuser d'entendre une plainte ou un grief qui pourrait entraîner des conséquences irréremédiables, graves ou défavorables pour le plaignant si telle plainte ou tel grief n'est pas réglé.

Est-ce que ce projet de loi — ce projet de loi que vous n'aimez pas — serait amélioré si l'on rétablissait cette disposition?

Mme Pate : Oui, à mon avis.

Senator Fraser: Do you think it is necessary or do you think that the system would work adequately without that kind of provision?

Ms. Pate: Even with that provision one of the challenges is that half the time people who are in prison, men or women, do not know those provisions exist even though they are supposed to have access to the policies. Second, their ability to access justice when their rights are violated is increasingly remote — cuts to legal aid and the inability to get access to their own documents sometimes. The challenges we have had getting access to documents when we have the express releases of prisoners demonstrates that.

In Ashley Smith's case we had to go back to Federal Court twice to get not even all of her documents. With precious few resources that is difficult for us to do. Trained as a lawyer, having pro bono lawyers assisting us, is not a situation most prisoners find themselves in.

Senator Fraser: You do not like the bill, but would it be improved if, instead of having a simple binary system — you may submit grievances or you may not — the provision about what the commissioner may do said, in addition to being able to prohibit complaints, that the commissioner could also limit the number of complaints as an interim step before a complete ban? This would be closer to what Professor Mullan had recommended. Would that be a workable thing, do you think?

Ms. Pate: I think it would be administratively challenging because who would determine the appropriate number? Anything would have to be workable. Corrections would say they have to implement whatever is put in place, whether or not that would actually happen, of course.

The current provisions say that they are supposed to take the grievances seriously, and oftentimes we do not know how frequently the grievance boxes and complaint forms are even processed. Prisoners are supposed to have copies of those complaints. They are often given just a photocopied sheet to use and not given a copy back. Many complaints and grievances go missing.

There are already many administrative challenges, let alone the beginning position of reluctance to file them and fear of repercussions, even though it contravenes the law. Everyone knows they still often experience repercussions.

The Chair: Ms. Pate, you say you prefer the current system to what is embodied in this legislation. If you had your druthers would you perhaps prefer to see another body or organization dealing with these kinds of issues, certainly at the level of declaring a multiple grievor? The act gives broad authority to the commissioner. It strikes me, anyway, that there could be an

Le sénateur Fraser : Pensez-vous que ce soit nécessaire ou estimez-vous que le système actuel pourrait très bien se passer de cette disposition?

Mme Pate : Même avec cette disposition, l'une des difficultés c'est que la moitié du temps les détenus, hommes ou femmes, ne savent même pas que ces possibilités existent alors qu'ils sont pourtant censés avoir accès aux politiques. Ensuite, il leur est de plus en plus difficile de faire appel à la justice lorsqu'on enfreint leurs droits — en raison des compressions budgétaires pratiquées dans l'aide juridique et parfois de l'impossibilité d'accéder à leur propre dossier. Les difficultés que nous avons éprouvées pour accéder aux dossiers lorsque des détenus étaient expressément libérés en sont le meilleur exemple.

Dans l'affaire Ashley Smith, nous avons dû retourner deux fois devant la Cour fédérale et nous n'avons même pas pu avoir la totalité de son dossier. Étant donné notre manque de ressources, c'est bien difficile pour nous. Ce n'est pas une sinécure pour la plupart des détenus, qui n'ont pas une formation de juriste et qui ne peuvent pas compter comme nous sur des avocats professionnels prêts à les aider.

Le sénateur Fraser : Vous n'aimez pas ce projet de loi, mais ne pourrait-on pas l'améliorer en faisant en sorte de supprimer la simple alternative — l'autorisation ou la suppression du recours à un grief — en disposant qu'indépendamment du fait qu'il est autorisé à interdire les plaintes, le commissaire peut aussi en limiter provisoirement le nombre en attendant une interdiction complète? On se rapprocherait ainsi davantage de la recommandation du professeur Mullan. Est-ce que ce serait possible, à votre avis?

Mme Pate : Il me semble que ce serait difficile à administrer parce qu'il faudrait savoir qui serait appelé à déterminer le nombre de plaintes possibles. Il faudrait s'entendre dans la pratique. Le service correctionnel dirait qu'il lui faut appliquer toutes les mesures en place, que ce soit vrai ou non dans la pratique, bien entendu.

En vertu des dispositions actuelles, on est censé prendre au sérieux les griefs, et bien souvent nous ne savons même pas avec quelle fréquence les boîtes de griefs et les formulaires de plaintes sont acheminés. Les détenus sont censés avoir une copie de ces plaintes. Bien souvent, on ne leur donne qu'une feuille photocopiee et on ne leur rend pas une copie. Nombre de plaintes et de griefs se perdent.

Les difficultés administratives sont déjà nombreuses, sans parler du fait qu'on hésite à déposer des dossiers par peur des conséquences, même si c'est contraire à la loi. Tout le monde sait qu'il y a encore bien souvent des mesures de rétorsion.

Le président : Madame Pate, vous dites que vous préférez le système actuel à celui qu'envisage ce projet de loi. Si cela ne tenait qu'à vous, est-ce que vous souhaiteriez éventuellement qu'un autre corps constitué ou qu'une autre organisation assume ce genre de décisions, en particulier lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'auteur de multiples griefs? La loi confère des pouvoirs

inherent conflict of interest in being asked to adjudicate a complaint against yourself, essentially.

We know that the Correctional Investigator already deals with complaints but I wonder, certainly at the level of declaring someone a multiple grievor, if that were taken out of the hands of folks who, in the view of some, have a conflict of interest. Do you have any views on that?

Ms. Pate: Certainly we made recommendations for some other approaches, and even to have the law as it currently exists implemented would be a step in the right direction.

For instance, I do not know of any federal prisons for women in this country where they have the kind of grievance committee spelled out in the current policies and regulations. There may be some prisons for men that do, where they involve outside individuals as well as prisoners themselves who are part of that grievance committee. That would be a step forward. My fear is that this will load more administrative responsibility, but not necessarily make the process more effective.

Some of the external accountability measures that the commission of inquiry recommended involve where there are serious issues of liberty, for instance segregation, transfers, excessive charging practices, uses of force, some of those areas should be reviewed judicially and not necessarily by corrections itself.

Certainly one of the practices right now — it is not policy — is that many of the complaints and grievances filed go back to the very person who is alleged to have done the inappropriate thing or engaged in the inappropriate behaviour.

The Chair: One of your organization's concerns, I think, relates to Ashley Smith and the ability with respect to dealing with concerns from offenders with mental disabilities. Do you think this will have a serious impact on restricting the rights, if you will, of those kinds of individuals, especially female inmates?

Ms. Pate: Thank you for raising that. What I was alluding to in terms of Ashley Smith's situation is the very last grievance she did. I had to write it out because she was not even permitted access to a crayon. She was not permitted access to actually look at the paper. I had to hold it up to the window of her cell door and read it to her. Then I had to make an affidavit form on that grievance and had the correctional officer who was there, the supervisor, sign it, attesting to the fact that the only reason she had not signed it was because she was not permitted anything to write with.

If she was not permitted anything to write with and the only time she was able to do grievances was when someone else did them for her, I doubt that any of the correctional officers filed

étendus au commissaire. Il m'apparaît, de toute façon, qu'il y a en soi un conflit d'intérêts lorsqu'on demande en somme à quelqu'un de se prononcer sur une plainte déposée contre lui-même.

Nous savons que l'Enquêteur correctionnel prend d'ores et déjà connaissance des plaintes mais je me demande, surtout lorsqu'il s'agit de se prononcer sur une personne qui est l'auteur de multiples griefs, s'il ne faudrait pas dessaisir des personnes qui, aux yeux de certains, sont en conflit d'intérêts. Qu'en pensez-vous?

Mme Pate : Nous n'avons pas manqué de recommander d'autres solutions, et même si l'on se contentait d'appliquer la loi actuelle, ce serait un pas dans la bonne direction.

Ainsi, je ne connais pas de prisons fédérales pour femmes dans lesquelles il existe un comité des griefs sur le modèle de celui qui figure dans la réglementation et les politiques actuelles. Il y en a peut-être dans certaines prisons pour hommes, où l'on fait appel à des personnalités extérieures ainsi qu'à des détenus pour siéger au sein d'un comité des griefs. Ce serait un progrès. Je crains que les formalités administratives en seraient accrues sans pour cela que la procédure en soit nécessairement plus efficace.

La commission d'enquête a recommandé certaines mesures de sauvegarde pour faire en sorte qu'un contrôle judiciaire soit exercé, et pas nécessairement par le service correctionnel lui-même, en cas d'atteintes graves aux libertés, par exemple lorsqu'il y a ségrégation, transfèrement, inculpations abusives ou encore recours à la force.

Il est indéniable que l'une des pratiques actuelles — ce n'est pas une politique — c'est que dans bien des cas les plaintes et les griefs qui sont déposés se retrouvent sur le bureau de la personne même qui a commis l'abus ou qui a fait preuve d'un mauvais comportement.

Le président : L'une des préoccupations de votre organisation a trait, j'imagine, à l'affaire Ashley Smith et à la possibilité de répondre aux préoccupations liées aux délinquants souffrant de maladies mentales. Considérez-vous que ces dispositions vont en somme sérieusement affecter les droits de ces personnes, surtout en ce qui concerne les détenues?

Mme Pate : Merci de me poser cette question. Pour ce qui est du cas Ashley Smith, je faisais allusion à son tout dernier grief. J'ai dû le rédiger à sa place parce qu'elle n'était même pas autorisée à se servir d'un crayon. On ne l'a même pas autorisée à voir en fait le document. J'ai dû le lui lire en le lui montrant par la petite fenêtre située sur la porte de sa cellule. J'ai dû alors remplir une formule d'affidavit au sujet de ce grief et la faire signer par l'agent correctionnel, le supérieur, qui se trouvait là, pour témoigner du fait que si l'intéressée n'avait pas signé ce document, c'est parce qu'on lui avait interdit tout objet qui lui aurait permis d'écrire.

Si elle n'avait rien qui lui permette d'écrire et si elle ne pouvait déposer un grief qu'à condition que quelqu'un d'autre le fasse pour elle, je doute qu'un agent correctionnel s'en charge à sa

them for her. However, there have been, on occasion, officers who have done that for individuals, have written them out where they are not provided with access to writing materials.

In her case she did not know most of the things happening to her were unlawful, even if she had not had the mental health issues. Some of the things we found out happened to her after she died. For instance, when I was asking her about whether she had been involuntarily treated, she did not think she had been.

The Chair: You are saying this legislation will not ease that?

Ms. Pate: It will not remedy that.

Senator McIntyre: Ms. Pate, I note you have already appeared before the House of Commons committee regarding this matter, and today you are appearing before this committee, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Congratulations; it shows your interest in this matter.

I gather from your evidence today that all the documentation on this issue, vexatious complainants, points in the same direction. Federal female inmates in the correctional system tend not to grieve because they are often coerced, pushed or discouraged from doing so. Why is this happening? Who is behind this? Are they being coerced, pushed or discouraged by other female inmates or by staff members?

Ms. Pate: It varies. Oftentimes staff will discourage inmates from putting in grievances. That is part of the reason we have done training across the country. I commend some of the wardens of the women's prisons who have taken proactive measures. We have presented to them. The argument we put forth to them is if you are receiving grievances it is a good sign that you are using the safety valve that exists for prisoners to be able to express their concerns in a way that is legitimate, not encouraging them to self-injure or other things they may do to try and express their frustration with what is happening in a prison.

To their credit, some of the wardens have taken up that challenge and asked me to come and provide training sessions with their managers to talk about the value of that and have tried to promote staff seeing it as a positive move. For the most part, as would most human beings if someone is complaining about what you are doing people, people do not necessarily want to hear it, and often they will be discouraged from putting in the complaint, sometimes subtly and sometimes overtly. One example that one of the women gave was, "I thought you liked it here. If you don't like it here and if you're going to continue to be problematic, uncooperative or manipulative and have these kinds of entitlement issues, then maybe you should go somewhere else." The implicit threat to that woman was that she would be transferred or, at the very least, not supported for her conditional release plan.

place. Il est arrivé cependant, à l'occasion, que des agents prennent sur eux de le faire pour d'autres personnes, qu'ils rédigent un document à leur place lorsqu'on ne leur avait pas donné du matériel pour écrire.

Dans cette affaire, cette personne, même si elle n'avait pas souffert de maladie mentale, ne savait pas que ce qu'on lui avait fait était en majeure partie illégal. On ne s'est aperçu de certaines choses qu'après sa mort. Ainsi, lorsque je lui ai demandé si elle s'estimait involontairement maltraitée, elle m'a répondu qu'elle n'en avait pas l'impression.

Le président : D'après vous, cette législation ne va pas remédier au problème?

Mme Pate : Elle n'y remédiera pas.

Le sénateur McIntyre : Madame Pate, je relève que vous êtes déjà venue témoigner devant le comité de la Chambre des communes sur cette question, et aujourd'hui vous comparez devant notre comité, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Je vous remercie; voilà qui montre que vous vous intéressez à la question.

Je relève dans votre témoignage d'aujourd'hui que tout ce qui est publié sur la question des plaignants quérulents va systématiquement dans le même sens. Les détenues des prisons fédérales qui relèvent du service correctionnel ont tendance à ne pas déposer de griefs parce que bien souvent on les en décourage ou on fait pression sur elles. Comment se fait-il? Qui est derrière ça? Est-ce que ces pressions ou ces empêchements sont le fait d'autres détenues ou des membres du personnel?

Mme Pate : Tout dépend. Souvent, le personnel décourage les détenues de présenter des griefs. Voilà en partie la raison pour laquelle nous faisons de la formation à l'échelle du pays. Je félicite certains directeurs de prisons de femmes d'avoir pris des mesures positives. Nous leur avons présenté le dossier. Ce que nous leur avons fait comprendre, c'est que s'ils recevaient des griefs, c'était une bonne chose et le signe qu'ils faisaient usage de la soupape de sécurité prévue pour les détenues afin de leur permettre d'exprimer légitimement leurs préoccupations et de les décourager de recourir à des automutilations ou à d'autres expédients pour exprimer leur frustration face à la situation régnant dans les prisons.

Certains directeurs ont eu le mérite de relever ce défi et m'ont demandé de venir organiser des séances de formation à l'intention de leur encadrement pour mettre en valeur cette procédure et faire en sorte qu'on l'envisage d'un œil favorable. Dans l'ensemble, comme le feraient la plupart des êtres humains lorsque quelqu'un veut se plaindre à leur sujet, ils ne veulent rien entendre et souvent ils découragent la personne de porter plainte, parfois subtilement et parfois ouvertement. Voici un exemple que m'a donné une femme : « Je pensais que vous vous sentiez bien ici. Si vous ne vous sentez pas bien et s'il faut que vous continuiez à faire des difficultés, à ne pas coopérer, à recourir à la manipulation et à croire que tout vous est dû, il faudrait peut-être que vous alliez ailleurs. » La menace implicite, c'est que l'on va transférer cette femme ou, au minimum, que l'on ne va pas appuyer son projet de libération conditionnelle.

It ranges. There are some very good staff who support women putting in complaints and grievances and there are some who will contact us and say, "You need to come and assist this woman or a group of women with putting in group grievances." It varies, but usually if someone is being discouraged from putting in a complaint or encouraged to withdraw it, it is usually by staff.

Senator McIntyre: When they do complain, are the complaints related more to physical ailments or mental health issues?

Ms. Pate: It varies. I know that the correctional investigator reports that most of their complaints are about health issues. I do not necessarily get all of the complaints from prisoners, but certainly in speaking with the ones who bring forth their issues to us, they tend to be more serious issues involving everything from charges to uses of force to segregation to transfers, occasionally involuntary treatment issues. It varies. I suspect most of them, if they are putting them in, are about situations they are facing. It is sometimes paperwork. We have recently had a number about people not having their paperwork, which sounds innocuous, but that is the reports and assessments that are required for them to actually start the process to be released to the community on parole.

Senator Baker: I want to congratulate the witness for the excellent job she has done on behalf of the association she represents and, in the name of justice, as far as the inmates are concerned.

The person who will be making the determination here as to who is a frivolous complainant or a vexatious complainant is, of course, the commissioner. The commissioner was asked to give an example of a frivolous complaint when he appeared before the House of Commons committee examining this. I am reading from page 2 of the transcript of proceedings. Here is what the commissioner gave as his one example of a frivolous, vexatious complaint that he would then grade that person as being a frivolous complainant.

The question was by Mr. Leef.

I was just wondering if you have a few examples that you could highlight to really illustrate what we're talking about here in terms of what would be frivolous—maybe an actual complaint, if you have one.

Mr. Head replied:

Sure . . . I personally have, throughout my career, dealt with complaints and grievances.

He goes on to give his history, and then he says as the example:

An individual complains about not getting access to the doctor in a timely way. We go back; we analyze that; we determine that, yes, there probably could have been

Les réactions varient. Il y a d'excellents employés qui encouragent les femmes à porter plainte et à déposer des griefs et d'autres qui nous contactent pour nous dire : « Il vous faut venir aider cette femme ou ce groupe de femmes à déposer un grief de groupe. » Cela varie, mais en règle générale, c'est le personnel qui décourage certaines personnes de déposer une plainte ou les incite à la retirer.

Le sénateur McIntyre : Lorsque des plaintes sont effectivement déposées, est-ce qu'elles ont trait davantage à des maux physiques qu'à des problèmes de santé mentale?

Mme Pate : Tout dépend. Je sais que l'Enquêteur correctionnel signale que la plupart des plaintes portent sur des questions de santé. Je n'entends pas nécessairement toutes les plaintes des détenues, mais il ressort de toute évidence des conversations que nous avons pu avoir avec certaines d'entre elles qui nous font part de leurs griefs, que les cas les plus graves vont de l'usage de la force aux transfèrements en passant par la ségrégation et, à l'occasion, aux questions liées à des traitements involontaires. Cela varie. J'ai le sentiment que si elles déposent ces plaintes, c'est en raison de leur situation. Parfois, c'est une question de paperasserie. Récemment, des personnes se sont adressées à nous parce qu'elles n'avaient pas leur documentation, ce qui paraît anodin, mais il s'agit en fait des rapports et des évaluations qui leur sont indispensables si elles veulent entamer le processus d'élargissement au sein de la collectivité en vertu d'une libération conditionnelle.

Le sénateur Baker : Je tiens à remercier le témoin de l'excellent travail qu'elle a accompli en faveur des détenues pour le compte de l'association qu'elle représente et au nom de la justice.

C'est, bien entendu, le commissaire qui est appelé à se prononcer pour déclarer qu'une plainte est mal fondée ou qu'un plaignant est quérulent. Il a été demandé au commissaire de donner un exemple de plainte mal fondée lorsque ce dernier a comparu devant le comité de la Chambre des communes traitant de cette question. Je vous lis la page 2 du compte rendu de la séance. Voici ce que le commissaire a considéré comme une plainte mal fondée et vexatoire amenant à classer son auteur dans la catégorie des plaignants quérulents.

La question était posée par M. Leef.

J'aimerais que vous nous donniez quelques exemples pour vraiment nous donner une idée d'une plainte frivole [mal fondée]. Si vous aviez un exemple réel à nous donner, ce serait intéressant.

Voici ce qu'a répondu M. Head :

Certainement... J'ai personnellement traité des plaintes et des griefs au cours de ma carrière.

Après avoir indiqué ses états de service, le commissaire a donné alors l'exemple suivant :

Un détenu se plaint de ne pas avoir accès à un médecin en temps opportun. Nous analysons la situation et nous déterminons qu'il aurait été possible de faire les choses

something that could have been done differently; and we schedule that individual for the next time the doctor comes in. So for all intents and purposes the issue is dealt with.

The way the law is currently written, that individual, even though the issue has now been resolved, can still file a grievance and just complain about the fact that it wasn't resolved in a timely way by our own admission and carry it on to the next several levels in the grievance system. That type of grievance serves no purpose at all . . .

That was the example he gave. Now we can see what is on the commissioner's mind, not potatoes and ice cream but actual grievances. Would you agree that this business of ice cream and potatoes has been vastly overblown and that actually we could be giving the commissioner an authority to do something that actually reflects what he regarded as being a frivolous complaint?

Ms. Pate: He and his staff already have the power to do that in the regulations that exist. I have seen complaints that have been minor in nature, in my almost 30 years of doing this. There is no doubt that there are some. My experience is that most of the time those will be dealt with and resolved and will not end up going up the line. Certainly I have never seen a complaint about ice cream or potatoes going to the third level.

Senator Baker: It is in the regulations and it is in his directives to take care of it. Even if something is partially frivolous, the whole thing can be thrown out.

In a court judgment on April 29, 2010, the Federal Court dealt with an affidavit of yours, and the Federal Court ruled in your favour to release information to you. What shocked me about this case in reading the judgment was that Ashley Smith had, on several occasions, asked for information. I am reading from the *Canadian Association of Elizabeth Fry Societies v. Canada*, 2010 Carswell NAT 1071 and paragraph 8. On May 31, 2007, Ms. Smith requested under the Privacy Act access to her personal records, et cetera. She was alleging, in paragraph 4, improper treatment, assaults and so on, alleged lack of psychiatric care or assessment. It goes on to say that the institution asked for a 30-day extension, because the law said you must give it in 30 days. She made a second request.

In paragraph 13, Ms. Smith committed suicide on October 19, 2007, 123 days after the first request for records was received, 62 days after the last day of the 30-day extension, and then it took you three years in court to actually get those records.

This leads to my question. Was it the Attorney General or Corrections Canada that put up the roadblocks? You had to go to court, where you could have had costs judged against you, to finally get a judge to say, "Look, these records must be released."

autrement. Nous lui donnons un rendez-vous pour voir le médecin lors de sa prochaine visite dans l'établissement. Bref, le problème est réglé.

Aux termes de la loi actuelle, même si des correctifs ont été apportés, ce délinquant peut tout de même présenter un grief pour se plaindre que le problème n'a pas été corrigé en temps opportun, selon nos dires. Il peut faire part de son grief aux autres paliers de la procédure de règlement des griefs. Ce type de grief ne sert strictement à rien...

C'est l'exemple qu'il a donné. Nous voyons donc ce que le commissaire a à l'esprit, ce ne sont pas des questions de pommes de terre ou de crème glacée, mais de véritables griefs. N'êtes-vous pas d'accord pour dire que ces histoires de crème glacée et de pommes de terre ont été un peu trop montées en épingle et que l'on pourrait conférer au commissaire des pouvoirs qui lui permettent de remédier à ce qu'il considère comme de véritables plaintes mal fondées?

Mme Pate : Avec son personnel, il a déjà le pouvoir de le faire en vertu de la réglementation existante. J'ai presque 30 années de carrière et j'ai déjà vu des plaintes portant sur des questions mineures. Il est indéniable que cela existe. Si j'en crois mon expérience, la plupart d'entre elles sont réglées sans que l'on doive remonter toute la hiérarchie. Je n'ai certainement jamais vu de plaintes sur des questions de crème glacée ou de pommes de terre aboutir au troisième échelon.

Le sénateur Baker : La réglementation et ses directives lui imposent de s'occuper de la chose. Même si elle n'est qu'en partie mal fondée, une plainte peut être rejetée.

Dans un jugement prononcé le 29 avril 2010, la Cour fédérale s'est penchée sur un de vos affidavits et a tranché en votre faveur pour que l'information vous soit divulguée. Ce qui m'a choqué dans cette affaire, lorsque j'ai lu le jugement, c'est le fait qu'Ashley Smith avait à plusieurs reprises demandé de l'information. Je me réfère au paragraphe 8 du jugement *Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry c. Canada*, 2010 Carswell NAT 1071. Le 31 mai 2007, Mme Smith a demandé, en se réclamant des dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels, à consulter son dossier personnel et d'autres données. Elle faisait état, au paragraphe 4, de mauvais traitements, d'agressions, et cetera, et indiquait qu'elle n'avait pas bénéficié d'une évaluation ou de soins psychiatriques. Par la suite, on précisait que l'établissement avait demandé un délai de 30 jours parce qu'aux termes de la loi il fallait donner l'information dans les 30 jours. Elle a présenté une deuxième demande.

Au paragraphe 13, il est indiqué que Mme Smith s'est suicidée le 19 octobre 2007, 123 jours après la réception de la première demande du dossier et 62 jours après la fin du prolongement de délai de 30 jours, et que la Cour a dû ensuite attendre trois ans pour obtenir finalement ce dossier.

Cela m'amène à la question suivante. Est-ce le procureur général ou le Service correctionnel du Canada qui a fait obstacle? Il vous a fallu aller devant le tribunal, au risque de devoir payer les dépens, pour qu'un juge vous dise finalement : « Écoutez, ce

Was it the Attorney General or was it Corrections Canada who put up these roadblocks to releasing information that an inmate might need or you may need?

Ms. Pate: In that situation, it was a series of roadblocks. First, the Privacy Commission ruled in our favour but then determined that they were *functus* to force the release of the records, and then the Correctional Service of Canada deemed they could not verify that the consent still existed. They ruled in our favour, that we were entitled to receive them, but corrections still decided that they did not agree with that, and then it was the Justice lawyers who work on behalf of corrections. It was a combination of Solicitor General and Attorney General functions.

Senator Baker: What is the problem? We have the Martin report and all these reports say that Department of Justice lawyers should behave as ministers of justice, not taking sides, following justice and fairness. Do we need a course for Attorney General lawyers and Department of Justice to teach them the way they should be behaving? Is that what we need?

Ms. Pate: I do not think I will comment on that. One of the challenges we face and the challenge we have raised certainly with both the minister at the ministerial level and with lawyers in Justice, is that, as a department, it would seem that the responsibility is to uphold the laws of the land and to ensure that the Charter is followed, as opposed to what usually happens is that when a challenge comes, as in the one you are speaking about that we were involved with or others like the inquests that we were also dealing with, instead of ensuring that the Charter and the laws are protected and upheld, they are generally intervening to strike down efforts to have the law upheld.

[Translation]

Senator Dagenais: In response to Senator Baker's question, you mentioned that there have been, on occasion, complaints that you described as minor in nature. Could you give me an example of a complaint that you would describe as minor?

[English]

Ms. Pate: When I was working with men, I remember one where an individual said that they were late getting a phone call. That may not be seen as frivolous on the one hand, but, on the other hand, it turned out that he was late getting a phone call because someone else had an urgent phone call that he knew about. In that context, I would not see the person being struck down. What we did in that case was to say, "Look, you are living in a collective here. If you complain that you did not get your scheduled time slot, next time what if you are the one with the crisis?" That is one case.

dossier doit être divulgué. » Est-ce que c'est le procureur général ou le Service correctionnel du Canada qui a fait obstacle à la divulgation des renseignements dont la détenue ou vous-même pouviez avoir besoin?

Mme Pate : Dans cette affaire, il y a eu un certain nombre d'obstacles. Tout d'abord, le Commissariat à la protection de la vie privée a jugé en notre faveur, mais il a déclaré qu'il n'avait pas compétence pour imposer la divulgation du dossier, et le Service correctionnel du Canada a estimé qu'il ne pouvait pas vérifier dans quelle mesure le consentement existait encore. On a tranché en notre faveur, nous étions fondés à recevoir ce dossier, mais le service correctionnel n'était toujours pas d'accord et ça s'est passé ensuite au niveau des avocats de la Justice qui travaillent pour le compte du service correctionnel. Il y avait donc à la fois l'intervention des services du solliciteur général et du procureur général.

Le sénateur Baker : Où est le problème? Le rapport Martin et d'autres encore nous disent que les avocats du ministère de la Justice doivent se comporter en tant que représentants de la justice, sans prendre parti et en veillant à la justice et à l'équité. Est-ce qu'il nous faut donner des cours aux avocats du procureur général et au ministère de la Justice pour leur apprendre à bien se comporter? Est-ce de cela que nous avons besoin?

Mme Pate : Je vais m'abstenir de faire des commentaires à ce sujet. L'une de nos difficultés, dont nous n'avons pas manqué de parler avec les deux ministres et avec les avocats de la Justice, c'est qu'on pourrait penser qu'ils ont pour tâche de faire appliquer notre législation et de s'assurer que la Charte est respectée mais qu'au contraire, dans la pratique, lorsqu'un problème se pose comme dans l'affaire que vous venez d'évoquer ou dans le cadre d'autres enquêtes sur lesquelles nous avons dû aussi intervenir, au lieu de s'assurer que notre législation et que la Charte sont protégées et garanties, ils interviennent généralement pour s'opposer aux efforts visant à faire respecter nos lois.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Vous avez mentionné, en réponse à la question du sénateur Baker, que, à l'occasion, il y avait des plaintes que vous qualifiez de négligeables. Pouvez-vous me donner un exemple de plaintes qui vous semble négligeable?

[Traduction]

Mme Pate : Lorsque je m'occupais des hommes, je me souviens d'un cas où un détenu alléguait qu'il avait dû passer un appel téléphonique en retard. D'un côté, c'est une plainte qui n'apparaît pas mal fondée mais, de l'autre, il s'est avéré que, si son appel téléphonique avait été retardé, c'est parce qu'un autre détenu avait dû faire un appel téléphonique urgent, et que ce fait avait été porté à sa connaissance. Dans ce cas, je ne considère pas que cette personne a été lésée. Nous lui avons dit : « Comprenez que vous vivez ici en collectivité. Si vous vous plaignez de ne pas avoir pu bénéficier d'un appel téléphonique dans le temps prévu, que ferez-vous la prochaine fois si c'est vous qui vous retrouvez dans l'urgence? » Voilà un cas précis.

I think that there was one about food at one point. People wanted more fruit or a vegetarian diet and did not have a doctor's note, so that was deemed frivolous. The only ones that I can think of would be things that could have been resolved by people discussing it.

When you are in an environment like a prison the grievance system is important in those situations. If those things happened 10, 15, 20, 100 times you might want to have someone take action, but someone being able to document it so that they do not do something else like go and punch the person who had the phone call is preferable to not having those mechanisms exist. Those are the kinds of things that I can think of. As I say, no disrespect to the men involved. For them, they might have been very important at the time, but, relatively speaking, they seemed less important than some of the ones that we tend to see.

[Translation]

Senator Dagenais: We of course know that following these complaints or grievances, some time is spent checking their accuracy and investigating the matter. What would you suggest, in view of the fact that too much time is spent on investigating complaints; some solution would have to be found to prevent. . .

[English]

Ms. Pate: Thank you very much for that. One of the recommendations that came from the women, when we were doing the human rights training, was to have a series of women have jobs. There is a shortage of employment opportunities for prisoners, certainly within the women's prisons and probably within the men's, too. I can only speak with direct knowledge of the women's institutions.

One of the things that we suggested — which was accepted by one institution two years ago but has not yet been implemented — was to hire some of the individuals who were there to act as a buffer, if you will, to help both formulate and process the grievances and then set up a grievance committee, according to the policy that currently exists.

That has been done a bit informally, and it has assisted the process in that institution, but we do not yet have the positions in place. I would be happy to share that with the committee if you want. It was developed in conjunction with the staff at one of the prisons for women, the Edmonton institution. It is called a grievance advocate clerk sort of position, and that was one that had merit. There is another institution that has implemented, again, a bit of an informal process where often the prisoners' committee is involved in looking at complaints or assisting people, particularly going back to the issue of people with mental health issues. One thing that we have encouraged is that those individuals, if they were in those positions, could meet with people in segregation and assist them with those sorts of efforts. I would be happy to share that if that is helpful to the committee. That is

Il me semble qu'il y a eu à un moment donné une question de nourriture. Des gens voulaient davantage de fruits ou encore bénéficier d'un régime végétarien alors qu'ils n'avaient pas d'ordonnance du médecin, de sorte que la plainte a été jugée mal fondée. Les seuls cas auxquels je puisse penser sont ceux qui auraient pu être réglés par une discussion entre les gens concernés.

Dans un cadre tel que celui d'une prison, le mécanisme des griefs a son importance dans ce genre de situation. Si le cas se reproduisait à 10, 15, 20 ou 100 reprises, il serait peut-être bon que quelqu'un prenne des dispositions, mais en étant en mesure de les justifier pour que l'on évite à quiconque la tentation d'aller en frapper une autre qui reçoit un appel urgent plutôt que de se servir des mécanismes existants. Voilà à quoi je peux penser. Je vous le répète, ce n'est pas pour dénigrer les personnes en cause. Ce sont des choses qui ont pu leur paraître très importantes au moment considéré mais qui restent relativement anodines par rapport à d'autres situations que nous pouvons voir.

[Français]

Le sénateur Dagenais : On sait que, évidemment, suite à ces plaintes ou griefs, du temps est investi pour voir à la véracité de celles-ci et enquêter sur la question. Quelle suggestion feriez-vous, parce que beaucoup de temps est investi pour enquêter il faudrait trouver une solution pour éviter...

[Traduction]

Mme Pate : Je vous remercie de cette question. L'une des recommandations que nous ont faites les femmes, lorsque nous avons procédé à la formation sur les droits de la personne, c'est de pouvoir bénéficier de toute une série d'emplois. Il y a une grande pénurie d'emplois pour les détenus, c'est évidemment le cas pour les femmes en prison et c'est probablement aussi celui des hommes. Je ne peux vous parler par expérience que des établissements pour femmes.

L'une des choses que nous avons proposées — qui a été acceptée par un établissement il y a deux ans mais qui n'a pas encore été mise en application — c'est d'engager des personnes chargées de faire tampon, si l'on peut s'exprimer ainsi, et d'aider à formuler puis à acheminer les griefs pour ensuite établir un comité des griefs, conformément à la politique actuelle.

Cela s'est fait de manière quelque peu officieuse, et cela a contribué à introduire cette procédure au sein de l'établissement, mais l'on ne dispose pas encore des postes correspondants. Je suis prête à en parler avec votre comité si vous le souhaitez. Cette procédure a été élaborée en collaboration avec le personnel de l'une des prisons pour femmes, l'établissement d'Edmonton. C'est en quelque sorte un poste de commis préposé aux griefs, qui a son importance. Il y a une autre procédure qui a été mise en place dans un autre établissement, là encore de manière plus ou moins officieuse, car souvent, pour en revenir aux problèmes de santé mentale, le comité des détenues est appelé à prendre connaissance des plaintes ou à aider certaines personnes. Ce que nous avons préconisé, entre autres, c'est que les personnes qui vont occuper ces postes, puissent rencontrer les détenues en tête-à-tête et les

the job description that was developed, and I can certainly distribute the human rights booklet if you are interested. We have it in both languages, and I do apologize that I am not sufficiently proficient to be able to answer you in French.

[Translation]

Senator Dagenais: Thank you very much, Ms. Pate.

[English]

Senator Joyal: Welcome, Ms. Pate. Of course you are aware of the report that Professor Mullan, of Queen's University, released in July of 2010. Were you consulted or interviewed by Professor Mullan in his investigation or his reflection before he came forward with recommendations?

Ms. Pate: I was interviewed. We provided him with the recommendations that we made to the Canadian Human Rights Commission as well.

Senator Joyal: In the context of his recommendations versus the bill that we have for consideration now, Professor Mullan was here yesterday to testify. He reasserted his recommendations as being more helpful to resolving the issue of vexatious and frivolous complaints than the approach that the bill enshrines. If we have to act on the basis of making a decision to address this issue, would you support the recommendation of Professor Mullan to restrict the number of complaints per inmate instead of barring them, for a year, from filing complaints? What would your preferred option be if you had to choose between the two?

Ms. Pate: If those were my only options, I would choose Professor Mullan's recommendation, but, again, because we are dealing with a group of prisoners who very rarely put in complaints, I do not think that there is any need for that process either. We would prefer to see the sorts of methods that we have been talking about where we actually will assist individuals to have their issues addressed in as meaningful a way as possible.

Senator Joyal: The bill that we have before us gives the commissioner, in my opinion, an exceptional power to bar an inmate from filing a complaint, except in specific circumstances. Would you be concerned that that power that is entrusted to him or her, if the case evolves, is exceptional in the context of depriving someone of a right once a person is in custody? In my opinion, if you are depriving someone of his or her right to complain, that person is entitled to due process, that is, to be the object of a decision from someone who is independent from the system, someone who has the capacity to hear both sides of the issue and someone who will give an opportunity to the person to state his or her case or to get the assistance to state his or her case.

aider dans ce genre de situation. Je serais très heureuse d'en parler avec votre comité si ça peut lui être utile. C'est la description de travail qui a été élaborée et je ne manquerai pas de vous remettre la brochure sur les droits de la personne si cela vous intéresse. Elle est dans les deux langues officielles et je vous prie de m'excuser de ne pas connaître suffisamment le français pour pouvoir vous répondre dans cette langue.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Merci beaucoup, madame.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : Soyez la bienvenue, madame Pate. Vous connaissez bien entendu le rapport que le professeur Mullan, de l'Université Queen's, a publié en juillet 2010. Avez-vous été consultée ou interrogée par le professeur Mullan dans le cadre de son enquête ou lorsqu'il a préparé ses recommandations?

Mme Pate : J'ai été interrogée. Nous lui avons remis les recommandations que nous avons présentées par ailleurs à la Commission canadienne des droits de la personne.

Le sénateur Joyal : Le professeur Mullan est venu hier témoigner en ces lieux pour rapprocher ses recommandations du projet de loi. Il nous a rappelé que ses recommandations étaient mieux adaptées que les dispositions du projet de loi pour lutter contre les procédures quérulentes et les plaintes mal fondées. S'il nous faut prendre une décision pour remédier à ce problème, êtes-vous en faveur de la recommandation du professeur Mullan, qui préconise qu'on limite le nombre de plaintes pouvant être déposées par chaque détenu sans aller jusqu'à les empêcher purement et simplement de déposer des plaintes pendant un an? Que choisiriez-vous s'il vous fallait opter entre les deux solutions?

Mme Pate : Si je n'avais que cette alternative, je choiserais la recommandation du professeur Mullan mais, là encore, étant donné que nous avons affaire à un groupe de détenues qui ne déposent que rarement des plaintes, je ne crois pas que ce soit là non plus la solution. Nous préférierions recourir aux solutions dont nous venons de parler en aidant effectivement ces personnes à remédier à leurs difficultés de la manière la plus utile possible.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi qui nous est présenté confère au commissaire, à mon avis, un pouvoir exceptionnel d'interdire à un détenu la possibilité de déposer une plainte, sauf dans des circonstances bien précises. Ne craignez-vous pas que le pouvoir ainsi conféré à cet homme ou à cette femme, selon le cas, est exceptionnel puisqu'il prive une personne d'un droit à partir du moment où elle est incarcérée? Je considère que si l'on prive une personne de son droit de porter plainte, il faut qu'elle puisse bénéficier de toutes les garanties de la loi, en l'occurrence que la décision soit prise par quelqu'un de l'extérieur, en mesure d'entendre les arguments de chacune des parties et qui confère à cette personne la possibilité de plaider sa cause ou de bénéficier d'une aide de l'État pour ce faire.

The bill, as it is provided to us, does not give us any assurance that those essential elements of due process are protected. How would you react if this bill comes into force and you were faced with such a situation? What would be your legal standpoint faced with such a situation?

Ms. Pate: My guess is that, if this bill comes into law, it would be challenged, probably not by a woman prisoner but likely by some of the male prisoners. My guess is that it would be struck down as not providing due process. It used to be that the Federal Court would not hear any cases of prisoners until they had exhausted all of the complaint and grievance processes. They will now hear them because they recognize that there has been enough documentation of the ineffectiveness and the unfairness, at times, of that process. They have heard and do hear cases now.

At the end of 30 days, we always receive a notice, if we filed an Access to Information and Privacy request on behalf of a woman in prison. Within 30 days, or usually faster than that, we will get a letter saying that they are seeking to have a 30-day extension. We routinely do not put in any complaints to the Privacy Commissioner until at least one — usually two or three — of those extensions have gone by. That is what happened in Ashley's case as well.

The reality is we already know that there is a significant problem with the process. Anything that adds more administrative layers to it will not only interfere with the process and create the sorts of issues you have mentioned, but also lengthen an already very lengthy process. I have not received videotapes through that process for years.

Senator Joyal: You cannot really assess if, in your opinion, the process satisfies what would normally be the obligations that are covered under due process in the way that the Canadian courts have traditionally interpreted the legal system?

Ms. Pate: In some ways it is more similar to what we dealt with 20 years ago in trying to get access to documentation than it was even 5 years ago.

Senator Frum: Welcome, Ms. Pate. As you know, the purpose of this legislation is to deal with the approximately 25 prisoners a year who are dealing with the system in bad faith. We have heard that 0.1 per cent of the prison population is issuing as many as 15 to 18 per cent of the grievances. These grievances number in the hundreds. I appreciate it is not really the people you represent, it is not the women prisoners who are doing this, maybe none of the 25 are women, so it is really not your area. However, it might seem to someone listening that there are no prisoners who use the system in bad faith. I would argue to Senator Baker that I

Le projet de loi, tel qu'il nous est présenté, ne nous garantit pas que ces éléments essentiels de l'application régulière de la loi vont être respectés. Comment allez-vous réagir si cette loi entre en vigueur et s'il vous faut faire face à ce genre de situation?

Mme Pate : J'imagine que si cette loi entre en vigueur, elle sera contestée en justice, pas par une femme détenue, mais vraisemblablement par un homme. J'ai comme l'impression qu'elle sera déclarée inconstitutionnelle parce qu'elle ne correspond pas à une application régulière de la loi. Par le passé, la Cour fédérale ne pouvait être saisie par les détenus que s'ils avaient épuisé tous les moyens de recours dans le cadre de la procédure des plaintes et des griefs. La Cour accepte désormais de les entendre parce qu'il a été suffisamment prouvé que cette procédure pouvait être parfois inefficace et inéquitable. Elle a déjà été saisie de ce genre d'affaires et elle en entend certaines à l'heure actuelle.

Au bout de 30 jours, nous recevons systématiquement un avis lorsque nous avons déposé une demande d'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels au nom d'une détenue. Dans un délai de 30 jours, et généralement plus tôt que cela, nous recevons une lettre nous disant qu'un prolongement de délai de 30 jours est demandé. Dans la pratique, nous attendons, avant de déposer une plainte devant le commissaire à la protection de la vie privée, qu'au moins une prolongation de délai — généralement deux ou trois — soit écoulée. C'est aussi ce qui s'est passé dans l'affaire Ashley.

En fait, nous savons déjà que la procédure pose de gros problèmes. Si on l'alourdit davantage, non seulement les formalités vont en être compliquées et on se heurtera à toutes les difficultés que vous venez d'évoquer, mais on rallongera encore des délais déjà très longs. Voilà des années que je n'ai pas reçu de bandes vidéo dans le cadre de cette procédure.

Le sénateur Joyal : Vous ne pouvez pas en faire vraiment l'analyse si, à votre avis, la procédure ne déroge pas aux obligations correspondant à une application régulière de la loi telle que l'interprètent traditionnellement les tribunaux canadiens?

Mme Pate : D'une certaine façon, cela s'apparente davantage à la situation qu'on a connue il y a 20 ans lorsqu'on s'efforçait d'obtenir des dossiers qu'à celle qui était encore la nôtre il y a cinq ans.

Le sénateur Frum : Soyez la bienvenue, madame Pate. Vous savez que cette législation a pour but de remédier aux difficultés posées par quelque 25 détenus par an qui détournent le système en faisant preuve de mauvaise foi. On nous a dit que 0,1 p. 100 de la population carcérale était responsable de 15 à 18 p. 100 des griefs. Ces griefs se chiffrent par centaines. Je reconnais que ce ne sont pas les gens que vous représentez, ce ne sont pas les détenues qui sont responsables de la chose, il n'y a peut-être aucune femme parmi ces 25 personnes, de sorte que ce n'est pas vraiment votre problème. Il n'en reste pas moins que si l'on vous écoute, il n'y

can imagine even a grievance that is made about seeing the doctor in a timely fashion, if that grievance is made after the fact and repeatedly through the process, it can be done in bad faith.

I appreciate you do not like this legislation, but how do you think the system should deal with those individuals? I think it is a reality. Professor Mullan used the expression that there are those who are addicted to the grievance process for the reasons you said, they are under occupied, bored and angry, and they use the grievance process as a manipulative tool within the system. What is your recommendation for how to proceed with those individuals?

Ms. Pate: The process that I mentioned, where you involve the prisoners themselves in it, I think could deal with many of those issues. Certainly other people who are serving time with individuals who are doing that would not want to presumably see that process continue either. I think those kinds of mechanisms would work far more effectively.

Currently, the jurisdiction already exists to deal with those prisoners. I am not sure what has happened, but my guess would be that those men probably have received those kinds of restrictions up until now. I am not certain where the genesis for this came from, aside from perhaps some individuals complaining at a local level, but certainly this jurisdiction has existed for as long as the CCRA has been around, since 1992. Before that the grievance process was negligible at best.

If we had a process where the committees were put in place and others were engaged in the process of looking at those complaints and assisting, both in vetting them, helping them to proceed and to resolution, I think that would be a preferable process.

Senator Frum: Again, some of the testimony we have heard is that over \$5 million is spent on the grievance process and that if you could eliminate the vexatious complaints you could save upwards of \$250,000 a year in the system. I think that is part of the motivation here. Can you comment on that?

Ms. Pate: I think fighting the complaints probably costs a lot more than that. I do not know what it costs the government to fight us on the various things. I do not mean those of you here, I mean in terms of when we are going to court and have justice lawyers. There is no doubt it is costing a lot more than \$250,000 to keep under wraps some of the information that might be useful to have exposed to be remedied so we do not see some of those situations continue.

Senator Fraser: I want to come back to the case Senator Baker cited from Mr. Head in the Commons committee. I am not asking you to comment on that specific case, because we do not know. Let us treat it as a hypothetical. A prisoner files a grievance because he did not get a timely appointment with the doctor, gets to see a doctor the next time the doctor comes around, the correctional service believes that should be the end of the matter.

aurait aucun détenu qui se sert du système en faisant preuve de mauvaise foi. Je ferais même remarquer au sénateur Baker que même lorsqu'on dépose un grief parce qu'on n'a pas pu voir un médecin en temps utile, si ce grief est déposé après coup et qu'il se répète tout au long de la procédure, il peut être présenté de mauvaise foi.

Je comprends que vous n'aimez pas cette législation, mais comment faire, à votre avis, pour régler le problème que posent ces personnes? Je pense que c'est une réalité. Le professeur Mullan nous a parlé de ces gens qui abusent de la procédure des griefs pour les raisons que vous avez évoquées, parce qu'ils sont oisifs, qu'ils s'ennuient et qu'ils sont en colère, ce qui les amène à manipuler le système. Que recommandez-vous que nous fassions dans ce genre de situation?

Mme Pate : La procédure que j'ai évoquée, amenant à faire participer les détenus eux-mêmes, pourrait à mon avis régler une bonne partie de ces problèmes. Il est évident que les autres détenus ne veulent pas, eux non plus, que la chose se perpétue. Il me semble que des mécanismes de ce genre seraient bien plus efficaces.

À l'heure actuelle, nous avons déjà le pouvoir de régler le problème posé par ces détenus. Je ne sais pas exactement ce qui s'est passé, mais j'imagine que ces détenus étaient d'ores et déjà assujettis à ce genre de restrictions jusqu'à maintenant. Je ne sais pas vraiment d'où cela est parti, sauf si éventuellement certaines personnes ont porté plainte au niveau local, mais il est indéniable que cette compétence existe depuis l'adoption de la LSCMLC en 1992. Avant cette date, la procédure des griefs était pratiquement inexistante.

Si l'on mettait en place des comités en faisant appel à d'autres intervenants pour examiner ces plaintes et les valider éventuellement tout en aidant leurs auteurs à les acheminer et à les mener à bonne fin, je pense que ce serait préférable.

Le sénateur Frum : D'après les témoignages que nous avons entendus, je vous rappelle que l'on consacre plus de 5 millions de dollars à la procédure des griefs et que l'on pourrait économiser jusqu'à 250 000 \$ par an au sein du système si l'on parvenait à éliminer les plaintes quérulentes. Je pense que c'est en partie la motivation. Qu'en pensez-vous?

Mme Pate : Je considère qu'il en coûte probablement bien plus que cela pour s'opposer aux plaintes. Je ne sais pas combien dépense le gouvernement pour nous contrer dans différentes affaires. Je ne parle pas de vous ici, mais des frais de justice et des honoraires des avocats. Il est indéniable qu'il en coûte bien plus de 250 000 \$ pour garder sous le boisseau certains renseignements qui pourraient être utiles pour révéler des situations et y remédier afin d'éviter qu'elles se perpétuent.

Le sénateur Fraser : Je veux en revenir au témoignage de M. Head devant la Chambre des communes qui a été évoqué par le sénateur Baker. Je ne vous demande pas de commenter cette affaire en particulier, parce que nous ne savons rien de précis. Partons d'un exemple théorique. Prenons le cas d'un détenu qui dépose un grief parce qu'il n'a pas pu voir un médecin en temps utile et qui obtient un rendez-vous avec ce médecin lors de la visite

The prisoner does not. The prisoner takes it up the line. Why would a prisoner take it up the line? Is that because the prisoner is not satisfied that there was proper disciplinary action against the person who refused the doctor's appointment? What grounds could there be other than frivolity and resentment?

Ms. Pate: I do not know, in that case.

Senator Fraser: Hypothetically speaking.

Ms. Pate: Not just hypothetically, I can give you an example of a woman we did assist who did not get access to a doctor's appointment. She put in the grievance before she got access and then got access. It is not clear whether that was the impetus for her to get access. We also encouraged her to contact the Correctional Investigator, and we contacted the Correctional Investigator on her behalf as well.

In her case, sadly, she was concerned that she had a lump. By the time she got to the doctor it was a significant period of delay and she had breast cancer. She eventually did get to the doctor. The grievance did proceed and was upheld in part because the "in part" was that she eventually got to see the doctor. We argued she should proceed with the grievance process not just as a matter of principle but because it was only upheld in part, which meant there was not a guarantee that it would not happen to someone else.

The perception was that she had been given access to the doctor, and therefore to proceed with the grievance would be unnecessary. Our view was not just because of the repercussions for her but for other women as well, that they need to have access to timely medical assistance.

Senator Joyal: The bill provides that in some circumstances the commissioner may allow a complaint, as I read it, "except by leave of the commissioner." In other words, when an inmate is barred from filing complaints there is still a possibility for the commissioner to allow one. Of course, one immediately thinks of a complaint that would involve the life, liberty and security of the person.

In practical terms, how would that happen? If the person is barred from filing a complaint, how would that person express him or herself that the complaint relates directly to his life, security or liberty? In other words, if the person is barred from filing a complaint, the person is barred. How would the person fight for his or her life in the context, for instance, of a health problem or something that deals with the physical integrity of the person?

Ms. Pate: They would have great difficulty unless there was someone else going into the institution or another process to even get word out that they wanted to file that kind of complaint. If they were barred already they would have difficulty if they were in segregation, if they were being denied writing implements or

suivante de celui-ci, ce qui, aux yeux du service correctionnel, règle la question. Ce n'est pas l'avis du détenu, qui saisit la hiérarchie. Pourquoi le fait-il? Est-ce parce qu'il considère que l'on n'a pas pris des mesures disciplinaires suffisantes à l'encontre de la personne qui lui a refusé le rendez-vous avec le médecin? Si ce n'est pas une plainte mal fondée, est-il motivé par la rancœur?

Mme Pate : Je n'en sais rien dans ce cas-là.

Le sénateur Fraser : Prenons un cas théorique.

Mme Pate : Sans prendre un cas théorique, je peux vous citer le cas d'une femme que nous avons effectivement aidée et qui n'avait pas pu obtenir un rendez-vous avec le médecin. Elle a déposé un grief avant le rendez-vous, qu'elle a obtenu ensuite. Nous l'avons incitée par ailleurs à contacter l'Enquêteur correctionnel et nous l'avons fait nous aussi pour son compte.

Dans son cas, malheureusement, elle s'inquiétait en raison d'une grosseur au sein. Lorsqu'elle a pu voir enfin le médecin après un assez long délai, elle s'est aperçue qu'elle avait un cancer du sein. Elle a fini par voir le médecin. Le grief a été acheminé et reconnu valable en partie, le « en partie » s'expliquant par le fait qu'elle avait fini par voir un médecin. Nous avons soutenu qu'elle devait poursuivre la procédure de grief, non seulement pour une question de principe, mais parce qu'on ne lui avait fait droit qu'en partie, ce qui ne permettait pas de garantir qu'une autre personne ne pourrait pas à l'avenir être victime de la même situation.

On pouvait penser qu'elle avait pu consulter un médecin et que, par conséquent, il était inutile de maintenir le grief. Nous avons considéré que ce n'était pas seulement pour elle, mais aussi pour les autres femmes, qu'il fallait procurer une aide médicale en temps utile.

Le sénateur Joyal : Le projet de loi dispose que dans certaines circonstances le commissaire peut autoriser une plainte, ce que nous confirme la mention : « sauf avec son autorisation ». Autrement dit, lorsqu'on interdit à un détenu de déposer des plaintes, le commissaire a toujours la possibilité d'en accorder une. Bien évidemment, on pense immédiatement à une plainte portant sur le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne.

Dans la pratique, comment cela va-t-il se passer? Si l'on interdit à une personne de déposer une plainte, comment cette personne va-t-elle pouvoir protester si sa vie, sa liberté et sa sécurité sont directement menacées? En d'autres termes, lorsqu'une personne n'a plus le droit de déposer une plainte, il n'y a plus de remède. Comment va-t-elle pouvoir lutter pour sauver sa vie si elle souffre, par exemple, d'un problème de santé ou si l'on menace son intégrité physique?

Mme Pate : Elle éprouvera de grandes difficultés à moins qu'il y ait une autre personne au sein de l'établissement ou une autre procédure permettant d'avoir simplement connaissance du fait qu'elle veut déposer ce genre de plainte. Si ce recours lui était interdit, elle aurait bien du mal à se faire entendre si elle était

paper or those sorts of things. I think it would be incredibly difficult, if not impossible.

The Chair: I have to wrap it up there. Thank you, Ms. Pate, for your contribution to the committee's deliberations.

Our second witness today is Mr. Jay Pyke, warden of the Kingston Penitentiary. Mr. Pyke, welcome to the committee. Do you have opening remarks?

Jay Pyke, Warden, Kingston Penitentiary, Correctional Service of Canada: I do. I wish everyone good morning. I am pleased to be with you today. I am the Warden of Kingston Penitentiary, often referred to as KP, which is how I will usually refer to it.

I would like to speak with you briefly regarding KP to give you a sense of the institutional life and then address some of the challenges we face pertaining to the offender redress process.

Kingston Penitentiary is a maximum security facility that accommodates high-risk, high-needs offenders serving a range of sentences between two years to life. KP has traditionally housed, on average, approximately 390 inmates.

The Chair: Could you slow down a little bit for interpretation purposes?

Mr. Pyke: Sure.

The Chair: Thank you.

Mr. Pyke: The number has been reduced over the past several months in preparation for the site closure, and today our population rests at approximately 294 inmates.

Inmates at KP are serving sentences for a wide range of offences. The majority of them have violent histories, significant mental and physical health concerns, substance abuse problems, behavioural issues or a combination of the above.

At KP, we are committed to delivering a high level of service to offenders in terms of maintaining their safety and security, as well as offering programs and services that aim to reduce their risk to reoffend.

Given the profile of KP's offender population, it is clear that a fair, expeditious and accessible grievance process that is free of negative consequence is vital.

I understand you have already spoken to our commissioner and assistant commissioner of policy on the matter of Bill C-293 and recognize that the redress process must reflect the values of our democratic society. For CSC, this process provides the mechanism to test our decisions to ensure that they are made in a

placée dans une cellule d'isolement ou encore si on refusait de lui fournir du papier à lettres ou du matériel pour écrire. Je crois que ce serait terriblement difficile, sinon impossible.

Le président : Il nous faut en finir. Je vous remercie, madame Pate, de la contribution que vous avez apportée aux délibérations de notre comité.

Notre deuxième témoin aujourd'hui est Jay Pike, directeur du Pénitencier de Kingston. Monsieur Pike, soyez le bienvenu devant notre comité. Voulez-vous commencer par un exposé?

Jay Pike, directeur, Pénitencier de Kingston, Service correctionnel du Canada : Oui, en effet. Bonjour à tous. Je suis très heureux d'être ici aujourd'hui. Je suis le directeur du Pénitencier de Kingston, auquel on se réfère souvent en anglais en employant l'abréviation KP.

Permettez-moi d'abord de vous parler brièvement du Pénitencier de Kingston, afin de vous donner une idée de ce qu'est la vie en établissement et d'aborder certaines difficultés auxquelles nous devons faire face en ce qui a trait au processus de recours des délinquants.

Le Pénitencier de Kingston est un établissement à sécurité maximale qui accueille des délinquants qui présentent un risque élevé, ont des besoins élevés et purgent des peines dont la durée varie entre deux ans et l'emprisonnement à perpétuité. Traditionnellement, le Pénitencier de Kingston accueillait en moyenne environ 390 détenus.

Le président : Pouvez-vous ralentir un peu pour faciliter la tâche de nos interprètes?

M. Pyke : Oui, bien sûr.

Le président : Je vous remercie.

M. Pyke : Ce nombre a été réduit au cours des derniers mois en raison de la fermeture prochaine de l'établissement. Aujourd'hui le pénitencier compte une population de quelque 294 détenus.

Les détenus qui sont incarcérés au Pénitencier de Kingston ont été condamnés pour différents types d'infractions; la majorité d'entre eux ont des antécédents de violence, des troubles importants de santé physique et mentale, des problèmes de toxicomanie, des troubles du comportement ou une combinaison de ces éléments.

Au Pénitencier de Kingston, nous sommes engagés à offrir des services de qualité aux détenus, tout en continuant d'assurer leur sécurité et de leur offrir des programmes et des activités qui visent à réduire leur risque de récidive.

Étant donné le profil des détenus du Pénitencier de Kingston, il est évident qu'une procédure de règlement des griefs équitable, rapide et accessible, sans conséquences négatives, est essentielle.

Je crois savoir que vous avez déjà parlé à notre commissaire et à la commissaire adjointe des Politiques au sujet du projet de loi C-293. Nous sommes conscients que la procédure de règlement des griefs doit être conforme aux valeurs de notre société démocratique. Pour le SCC, cette procédure offre un mécanisme

manner that respects the dignity of all individuals while recognizing that our first priority is to ensure the safety of staff, offenders and society.

From my perspective, CSC's complaint and grievance process has four key benefits. First, it provides offenders with a means of redress when they feel they have been treated unfairly or in a manner inconsistent with law and policy. Second, it contributes to institutional safety through the early identification and resolution of problems. Third, it contributes to offender accountability by encouraging offenders to resolve problems through appropriate means. Finally, this process ensures that CSC's decisions affecting offenders comply with the rule of law.

As you are likely aware, there are four levels in the process. The first two levels take place locally at the institution, consisting of the initial formal complaint followed by a first level grievance. The complaint is responded to by the immediate supervisor of the person whose actions or decisions are called into question. The first level grievance is responded to by the warden and therefore, Mr. Chair, the first level will be my area of focus today.

During the 2011-12 fiscal year, a total of 501 inmate complaints and/or grievances were submitted locally at KP. Of these 501 complaints, 86, or 17 per cent of the total, grievances were submitted by three offenders. In the current fiscal year, 2012-13, to date, a total of 573 grievances have been submitted locally. Of these, one inmate has accounted for 92, or 16 per cent, of the total grievances that have been submitted at the site.

The 86 grievances submitted by the three individuals in the 2011-12 fiscal year and the 92 submitted by the one individual this fiscal year can generally be characterized as lengthy, complex and touching many subjects or issues. This fact makes the total number of issues grieved actually larger than the 17 and 16 per cent would suggest, as they require multi-faceted responses.

Of the 86 grievances submitted by the three individuals last fiscal year, only two were upheld completely. Three were partially upheld owing to the responses becoming untimely, and the remaining 81 grievances were denied on the grounds that they had no merit.

Of the 92 complaints and grievances submitted by the one individual this year to date, one has been upheld, seven have been upheld in part, with the majority of the rulings speaking to timeliness issues. The remaining grievances were denied on the grounds that they had no merit.

Despite the initial responses to these complaints, 30 were moved on to the first level for response. Of those 30, 24 were subsequently moved on the second or regional level.

qui permet de mettre nos décisions à l'épreuve afin de veiller à ce que celles-ci soient prises dans le respect de la dignité de tous, tout en reconnaissant que notre priorité est d'assurer la sécurité du personnel, des délinquants et de la société.

Selon moi, la procédure de règlement des plaintes et des griefs du SCC comprend quatre principaux avantages. Tout d'abord, elle offre un recours aux délinquants lorsqu'ils estiment avoir été traités injustement ou d'une manière contraire à la loi ou à la politique. Deuxièmement, elle contribue à la sécurité des établissements en permettant de repérer et de régler les problèmes rapidement. Troisièmement, elle contribue à la responsabilisation des délinquants en les incitant à régler leurs problèmes par des moyens appropriés. Finalement, elle fait en sorte que les décisions prises par le SCC concernant les délinquants respectent la primauté du droit.

Comme vous le savez probablement déjà, la procédure compte quatre niveaux. Les deux premiers niveaux, soit la plainte initiale et le premier palier de grief, se déroulent à l'établissement. La plainte initiale est traitée par le superviseur immédiat de la personne dont les gestes ou les décisions sont contestés. Le directeur de l'établissement traite les griefs au premier palier. Par conséquent, monsieur le président, je me concentrerai aujourd'hui sur le premier palier de grief.

Au Pénitencier de Kingston, au cours de l'exercice 2011-2012, les détenus ont déposé au total 501 plaintes et griefs à l'échelle de l'établissement. De ce nombre, 86, soit 17 p. 100, ont été présentés par trois détenus. Depuis le début du présent exercice, 573 griefs ont été déposés à l'échelle locale. De ce nombre, 92, soit 16 p. 100, ont été présentés par le même seul détenu.

Les 86 griefs présentés par trois détenus en 2011-2012 et les 92 griefs présentés par le même détenu depuis le début du présent exercice sont généralement longs, complexes et touchent de nombreux aspects ou sujets. Le nombre de questions traitées dans les griefs est donc plus élevé que le nombre de griefs le suggère, soit le 17 p. 100 et le 16 p. 100, puisque ces griefs nécessitent souvent plusieurs éléments de réponses.

Des 86 griefs déposés par les trois mêmes détenus en 2011-2012, deux griefs ont été accueillis. Trois ont été accueillis en partie, parce que la réponse n'a pas été fournie dans les délais prescrits. Les 81 griefs restants ont été rejetés parce qu'ils n'étaient pas justifiés.

Des 92 plaintes et griefs présentés par le même détenu jusqu'à présent cette année, un a été accueilli et sept ont été accueillis en partie, dans la plupart des cas parce que les délais prescrits n'ont pas été respectés. Les autres griefs ont été rejetés parce qu'ils n'étaient pas justifiés.

Malgré les réponses initiales qui ont été fournies à la suite de ces plaintes, 30 ont été présentées au premier palier de grief; de ce nombre, 24 se sont retrouvées au deuxième palier, soit au palier régional.

As you can imagine, complaints of this nature place a strain on institutional resources at multiple points of contact. The first point of contact is the inmate grievance coordinator, who is responsible for recording, assigning, monitoring time frames, logging and providing response to complaints.

With regard to the four offenders I mentioned, our grievance coordinators are often faced with the arduous task of checking for duplication of previous submissions and responses. Copies of these similar submissions are then placed in the review package for the benefit of the investigators so they do not reinvestigate an issue that has already received a response.

The next point of contact is the investigator, often at the middle management level, consisting primarily of a correctional manager or manager of assessment and intervention. Each complaint must be investigated, the inmate interviewed and a response generated in a written docket to be provided to the inmate.

Remarkably, it only takes one offender to place considerable strain on the process due to the significant amount of time required to investigate complex grievances. When investigating managers become bogged down by virtue of the volume of complaints, it ultimately leads to an increase in the time required to provide a proper written response to the inmate.

The impact of complaints of this nature, aside from slowing down the response capacity, is that they often create a great deal of frustration for staff, who continue to investigate complaints despite the knowledge that there are concerns related to the merit of the complaint. What this means is that the staff are less able to focus their time on investigating and resolving complaints that have actual merit.

This past fiscal year, one of the three grievors referenced earlier submitted 35 complaints, 22 of which alleged harassment by staff. This volume led to the establishment of an external review committee. This three-person review committee was convened on my authority and consisted of an individual from the redress section from national headquarters, an individual from the redress section from regional headquarters, and a middle manager from a different site in the Ontario region.

Of the 22 complaints related to staff harassment made by this one offender, the committee was responsible for investigating a total of eight. In each circumstance, the committee found that the allegations of harassment were deemed to be without merit and frivolous and vexatious in nature. This means numerous steps and resources are invested at the institutional level to respond to an individual who consistently submits complaints and grievances that lack merit.

It is also significant to note that in the case of the three primary complaint grievance submitters at Kingston Penitentiary, that despite clear responses being provided by the line managers, the offenders chose to move many of their complaints to the first level

Comme vous pouvez l'imaginer, ces plaintes exercent de fortes pressions sur les ressources de l'établissement, au premier plan sur le coordonnateur des griefs des détenus, qui doit accuser réception de la plainte, l'assigner à la personne appropriée, surveiller le respect des échéances, enregistrer les informations pertinentes et fournir une réponse.

En ce qui concerne les quatre détenus mentionnés plus haut, les coordonnateurs des griefs ont souvent la tâche ardue de vérifier les chevauchements avec les demandes et les réponses précédentes. Les copies de demandes semblables sont ensuite placées dans les dossiers transmis aux enquêteurs, afin que ces derniers n'aient pas à enquêter de nouveau sur une question qui a déjà été traitée.

Des pressions sont également exercées sur les enquêteurs, généralement des cadres intermédiaires, soit principalement des gestionnaires correctionnels ou des gestionnaires de l'Évaluation et des interventions. Chaque plainte doit être examinée, le détenu doit être interrogé et la réponse doit être produite par écrit et fournie au détenu.

Remarquablement, un seul détenu peut avoir un impact considérable sur la procédure en raison du temps requis pour examiner les griefs complexes. Lorsque les gestionnaires enquêteurs sont inondés de plaintes et de griefs, il leur faut plus de temps pour fournir une réponse écrite adéquate au détenu.

Les plaintes de cette nature, en plus de ralentir le processus de réponse, créent souvent beaucoup de frustration chez les employés, qui doivent continuer de les traiter tout en sachant qu'elles ne sont pas justifiées. Cela signifie que les employés ont du mal à se concentrer sur l'examen et le traitement des plaintes qui sont justifiées.

Au cours du dernier exercice, l'un des trois détenus mentionnés précédemment a présenté 35 plaintes, dont 22 portaient sur des accusations de harcèlement de la part du personnel. Ce nombre de plaintes a nécessité la mise en place d'un comité externe d'examen. Ce comité d'examen, convoqué à ma demande, comprenait trois personnes, soit un représentant de la Division des recours des délinquants de l'administration centrale, un représentant de la Division des recours des délinquants de l'administration régionale et un gestionnaire intermédiaire d'un autre établissement de la région de l'Ontario.

Le comité a examiné huit des 22 plaintes portant sur des accusations de harcèlement de la part du personnel faites par ce détenu. Dans chaque cas, le comité d'examen externe a conclu que les allégations de harcèlement n'étaient pas fondées, et qu'elles étaient de nature frivole et vexatoire. Cela signifie que le personnel du Pénitencier de Kingston a dû consacrer beaucoup de temps et de ressources pour répondre à un détenu qui présente systématiquement des plaintes et des griefs non justifiés.

Il est également important de noter que, malgré les réponses claires qui leur ont été fournies par les gestionnaires de première ligne, les trois principaux demandeurs du Pénitencier de Kingston ont décidé de présenter plusieurs plaintes au premier palier de grief,

grievance where a warden's response was required. In my experience, it seems that for certain offenders there is an explicit intent to move the grievance to every level within the organization regardless of the decision or rationale provided at the lower level. Beyond the strain on the organization's resources at all levels, there are additional impacts at the site level. For example, because frivolous and multiple complaints and grievances slow down the complaints grievance process locally, it negatively affects those inmates who do not abuse the process and who deserve an expected timely response.

Ideally, the complaints and grievance system is an important check and balance process for institutional heads and wardens. It allows the warden to ensure that the institution and the employees are adhering to the principles of our mission and relevant law and policy as well as providing a redress process and mechanism for offenders.

CSC is committed to providing a redress system that is fair, expeditious and accessible to all offenders.

I thank you, and I would be happy to answer any questions you may have.

The Chair: We will begin with the deputy chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Thank you for this information, which is very helpful to us. There is nothing quite like hearing from people who are actually involved in a process.

I would like to come back to the review committee that you established. It seems like a good step to take, when someone is complaining about harassment by staff, to set up an external review committee. However, I was struck by the composition of the committee, which consisted entirely of people from the correctional service. I was wondering why you would not have included at least one person from outside the correctional service.

Mr. Pyke: I guess, quite frankly, it made sense to me at the time to go outside at the national level and regional level and then bringing in a manager from an outside site, so it would not be localized to Kingston Penitentiary, for example, in terms of wanting to uphold. The national headquarters level are individuals from that redress, from my experience, who do not feel obligated by virtue of a first or even second level response, for that matter, to necessarily hold pattern with the previous two responses. In my opinion, it was as transparent as I could get at the time, given the number of grievances that were quickly piling up owing to harassment allegations.

Senator Fraser: It is the Caesar's wife thing — not only be, but be seen to be external and independent. We all appreciate that you operate under many constraints, including budget.

qui demande la réponse du directeur de l'établissement. Selon ce que je constate, certains délinquants sont déterminés à présenter leur plainte à tous les niveaux de la procédure, peu importe la décision qui a été rendue ou les motifs qui ont été fournis aux niveaux inférieurs. En plus d'exercer des pressions sur les ressources à tous les niveaux de l'organisation, cette façon de faire a des conséquences additionnelles à l'échelle de l'établissement. Par exemple, en raison de plaintes et de griefs nombreux et mal fondés, la procédure de règlement des plaintes et des griefs est ralentie au sein de l'établissement, ce qui a des conséquences négatives sur les détenus qui n'abusent pas du système et qui méritent et attendent une réponse dans les délais prescrits.

Idéalement, le système de règlement des plaintes et des griefs devrait constituer un moyen important de vérification pour les responsables des établissements. Il permet aux directeurs d'établissement de veiller à ce que l'établissement et les employés se conforment aux principes de notre mission de même qu'aux lois et politiques pertinentes, et fournit un mécanisme important de recours pour les détenus.

Le SCC s'est engagé à fournir un système de recours équitable, rapide et accessible à tous les délinquants.

Merci. Je serai heureux de répondre à vos questions.

Le président : Nous allons commencer par notre vice-présidente, le sénateur Fraser.

Le sénateur Fraser : Je vous remercie de cette information, qui nous est très utile. Rien ne remplace l'audition des personnes qui sont directement impliquées dans la procédure.

J'aimerais revenir sur le comité d'examen que vous avez établi. Il me semble que c'est une bonne chose de constituer un comité d'examen lorsqu'une personne se plaint d'être harcelée par le personnel. Toutefois, je suis surprise par la composition de ce comité, qui regroupe uniquement des représentants du service correctionnel. Je me demandais si vous n'auriez pas pu y faire figurer au moins une personne venant de l'extérieur.

M. Pyke : Je vous avoue bien franchement qu'il m'avait paru bon à l'époque d'appeler des gens de l'extérieur au niveau national et régional et de faire venir ensuite un directeur d'un autre site, qui ne relève pas du Pénitencier de Kingston, par exemple, pour entériner les décisions. Je sais par expérience qu'au niveau de l'administration centrale, il y a des personnes habituées aux recours, qui ne se sentent pas obligées, parce qu'elles interviennent au premier et même au deuxième palier, de suivre ce qui a été décidé aux deux niveaux inférieurs. Je considère que l'on ne pouvait pas agir de manière plus transparente à l'époque, compte tenu du nombre de griefs qui s'accumulaient en raison des accusations de harcèlement.

Le sénateur Fraser : C'est comme pour la femme de César — il faut non seulement que la procédure soit, mais qu'elle apparaisse, indépendante et dirigée de l'extérieur. Nous reconnaissons tous que vous devez respecter de nombreuses contraintes, y compris en matière budgétaire.

Mr. Pyke: Yes.

Senator Fraser: I will ask a different question, if I may, not necessarily about this bill. Do we know yet what is happening to the people in Kingston who are psychiatric patients as the institution closes down?

Mr. Pyke: Yes, the closure plan relates to new builds and relocation of the maximum security inmates at Kingston Penitentiary. There has been extensive consultation at the regional level related to where these inmates will go. We do have a mental health unit at Kingston Penitentiary.

Senator Fraser: It is those prisoners that I am asking about.

Mr. Pyke: The intermediate mental health unit will move to the new site.

Senator Fraser: As a unit?

Mr. Pyke: As a unit, yes.

Senator Fraser: To the new site, and where will that be? What do we know about that?

Mr. Pyke: At this point, at my level is all that I can speak to, but I can tell you that there is a high probability it will move to Millhaven Institution, the other maximum security institution in the Greater Kingston Area.

Senator Fraser: Will you be able to preserve the staff, and will prisoners in that unit be able to continue with the same persons who are responsible for treatment, which I would assume would be fairly important for continuity?

Mr. Pyke: Absolutely, yes.

The Chair: How large would that unit be?

Mr. Pyke: Currently, it is 32 beds, and it is always full. The equivalent would arrive at the new location. I say the "new location" because I cannot say concretely that it will be Millhaven, but I can tell you at this point in time that is certainly the plan.

[*Translation*]

Senator Dagenais: Mr. Pyke, obviously I have been listening to you carefully. I congratulate you for your patience, and you have my deepest sympathy for having to settle so many grievances. In my opinion, there have been a great many grievances. I also understand that three inmates, in particular, submitted the largest percentage of those grievances. Of course, that slows down the settlement of other complaints, and those inmates are the ones who are negatively affected.

Have you thought of a mechanism, not necessarily to place these three inmates' grievances at the bottom of the pile, but to give them a lower priority? We know precisely who these three offenders are, and in fact, it is no longer a matter of grievances, but of considerable strain on the system: they are putting a spoke

M. Pyke : Effectivement.

Le sénateur Fraser : Je vais vous poser une autre question, si vous me le permettez, qui ne se rattache pas nécessairement à ce projet de loi. Savons-nous ce qui va se passer pour les détenus de Kingston qui relèvent des services psychiatriques lorsque cet établissement va fermer?

M. Pyke : Oui, il est prévu lors de la fermeture du Pénitencier à sécurité maximale de Kingston de relocaliser les détenus et de construire de nouveaux bâtiments. On a procédé à de nombreuses consultations au niveau régional pour savoir où mettre ces détenus. Il y a effectivement un service de santé mentale au Pénitencier de Kingston.

Le sénateur Fraser : C'est au sujet de ces détenus que je vous pose la question.

M. Pyke : Le service de santé mentale de niveau intermédiaire va déménager sur le nouveau site.

Le sénateur Fraser : Tout le service?

M. Pyke : Oui, tout le service.

Le sénateur Fraser : Sur le nouveau site, c'est-à-dire où? Que savons-nous à ce sujet?

M. Pyke : Pour le moment et à mon niveau je peux vous dire seulement qu'il est fort probable que ça se fera dans l'établissement de Millhaven, l'autre établissement à sécurité maximale de la communauté urbaine de Kingston.

Le sénateur Fraser : Allez-vous pouvoir garder le personnel et est-ce que les détenus de ce service vont pouvoir suivre leur traitement avec les mêmes personnes, ce qui me paraît assez important si l'on veut assurer le suivi?

M. Pyke : Oui, c'est indispensable.

Le président : Quelle va être la taille de ce service?

M. Pyke : À l'heure actuelle, il y a 32 lits, qui sont toujours occupés. On installera la même chose sur le nouveau site. Je parle de « nouveau site » parce que je ne sais pas exactement si ce sera Millhaven, mais je peux vous dire pour l'instant que c'est de toute évidence ce qui est prévu.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Monsieur Pyke, évidemment je vous ai écouté attentivement et je vous félicite pour votre patience, et vous avez toute ma sympathie pour tous ces règlements de griefs. Je trouve que c'est beaucoup de griefs. Aussi, j'ai compris qu'il y avait trois détenus en particulier qui avaient soumis le plus gros pourcentage des griefs. Évidemment, cela retarde le règlement des autres griefs et ce sont d'autres détenus qui en subissent le préjudice.

Avez-vous pensé à un moyen, pas nécessairement de placer les griefs des trois détenus en-dessous de la pile, mais de moins les prioriser? Car ces trois détenus sont clairement identifiés, et en fait ce ne sont plus des griefs mais ils exercent une pression sur le système pour jeter du sable dans l'engrenage. À moins que je me

in the process, so to speak. Unless I am mistaken, this is hurting the other inmates. For these three individuals that you have clearly identified, have you thought of some other way to process their files, because for the time being, they are hurting everyone, and at great cost to the administration?

[English]

Mr. Pyke: Thank you; that is a good question. I do not have a process or mechanism in place right now whereby I can put them at the bottom of the pile, and I am sorry if I go off, but it is important to explain the process involved as they come in.

The goal is to resolve at the lowest level possible. We find in most resolutions, if you can get the actual person involved in the process to which they are complaining about to reach a resolution, the hope is that that will stop.

We have a couple of mechanisms that have been discussed before, but I will go into them quickly, if I can. We have the ability to recognize an individual as a multiple grievor currently, but it is a little arduous in terms of the amount of work required to do that. It becomes quantitative in the sense that we can say that we will identify you as a multiple grievor, which means that we will not respond to more than two grievances in a month. It does not mean we will not respond to all grievances, but we will limit you to two a month. With the process, I then have to provide an explanation in terms of why I am identifying them as multiple grievor, before we start into that. Yes, there is a quantitative element that I can use to limit the number they can put in per month, but eventually all must be responded to in time.

The other thing they will do is, in the case of these very select few, purposely put them as a life, liberty or security issue, knowing that that will expedite the review, and that it goes to the top of the pile as soon as they say "harassment" or as soon as they say it is something on life or liberty. By the time you have got to the investigation and are looking at the dynamics around that that is when you finally make the determination that this is frivolous in nature or there is a vexatious intent related to this.

I do not know if that concretely answers your question. I would say we can limit them but we cannot put them at the bottom of the pile.

Senator Baker: I really appreciate the warden's testimony here today. He has a very difficult job to do in the position he is in, but I am sure he fulfills it greatly.

As Senator Dagenais mentioned, three persons with 86 complaints in a fiscal year averages out to about two a month, and the two-a-month point is where you could regard them as being frivolous complainants. I wanted to verify this with you. In a case about four months ago the Federal Court pointed out in *Spidel v. Canada*, 2012, Carswell, NAT 2820, at paragraph 9 that sections 97 and 98 of the regulations allow the commissioner of the CSC to make rules or directives for the

trompe, ils causent un préjudice aux autres détenus. Avez-vous pensé à un quelconque moyen, pour ces trois cas types que vous avez clairement identifiés, de traiter autrement le dossier, car présentement ils nuisent à l'ensemble, ce qui, en plus, coûte extrêmement cher à l'administration?

[Traduction]

M. Pyke : Merci, c'est une bonne question. Je ne peux pas compter à l'heure actuelle sur une procédure ou un mécanisme qui me permettrait de remettre l'étude de ces dossiers à plus tard, et vous m'excuserez si je fais une digression, mais il est important que je vous explique bien le déroulement de la procédure.

L'objectif est de résoudre les problèmes au plus bas niveau. Dans la plupart des cas, nous cherchons à faire en sorte que la personne directement impliquée dans l'affaire participe à la solution, ce qui met fin à la procédure.

Nous disposons d'un ou deux mécanismes que nous avons déjà évoqués, mais je vais vous les rappeler rapidement, si vous me le permettez. Nous sommes dès maintenant en mesure de déterminer qu'un plaignant est quérulent, mais cela demande beaucoup de travail. Ça devient un problème quantitatif parce qu'à partir du moment où on détermine qu'un plaignant est quérulent, on ne va répondre qu'à deux de ses griefs par mois. Cela ne veut pas dire que nous ne répondrons pas à tous les griefs, mais nous nous en tiendrons à deux par mois. Avant même d'entamer la procédure, il me faut d'abord expliquer pour quelle raison je considère qu'il s'agit d'un plaignant quérulent. Effectivement, il y a une dimension quantitative dont je peux me servir pour limiter le nombre de griefs déposés chaque mois, mais en fin de compte, il faut répondre éventuellement à tous.

Ces quelques plaignants vont aussi évoquer à dessein des questions de vie, de liberté ou de sécurité de la personne, sachant que cela va accélérer l'examen et faire en sorte que le dossier se retrouve automatiquement au-dessus de la pile dès qu'on parle de « harcèlement » ou que l'on mentionne la vie ou la liberté de la personne. Une fois que l'on procède à l'enquête et qu'on examine toute la situation, on s'aperçoit finalement que la plainte est mal fondée et de nature vexatoire.

Je ne sais pas si ça répond bien à votre question. Je dirai qu'on peut limiter les plaintes mais qu'on ne peut pas les faire passer au-dessous de la pile de dossiers.

Le sénateur Baker : J'apprécie particulièrement le témoignage que nous présente aujourd'hui le directeur. Il a un travail très difficile à faire dans le poste qu'il occupe, mais je suis sûr qu'il s'acquitte parfaitement de ses obligations.

Comme l'a fait remarquer le sénateur Dagenais, trois personnes qui déposent 86 plaintes au cours d'un exercice, cela fait en moyenne deux plaintes par personne et par mois, soit la limite pour considérer qu'un plaignant est quérulent. Je tenais à vous le faire préciser. Au paragraphe 9 du jugement *Spidel c. Canada*, 2012, Carswell, NAT 2820, la Cour fédérale a fait remarquer que le règlement autorise le commissaire du SCC à adopter des règles ou des directives pour mettre en application la loi et la réglementation.

purposes of carrying out the objects of the act and regulations. These Commissioner's Directives have been held to constitute regulations within the meaning of subsection 2(1) of the Interpretation Act.

There is then a reference, *Mercier v. Canada*, Federal Court of Appeal, 2010. We are dealing here with Commissioner's Directive 081. The commissioner has the power to be able to do what was referenced earlier, and that is to designate someone as being a frivolous objector, and it has the authority of the regulations under the Interpretation Act. That is what you are referring to; the Commissioner's Directives are what you are following?

Mr. Pyke: Correct. The Commissioner's Directives basically operationalize measures for us; they take the laws and put them into an operational standard that we will use. We make the assumption, and I would like to believe it is a safe assumption, that our Commissioner's Directives are based on law and it is how we turn the regulations and interpret them into a commissioner's direction at the local site level in terms of how we would continue on with 081.

Senator Baker: That is what the Federal Court of Appeal held to be the case in the Supreme Court of Canada in a previous judgment. This is the law; he makes the regulations. What we are talking about today is within the authority of the commissioner to accomplish through his directives.

I want to compliment you on your submission for another reason. You noted that the complexity of these complaints and then the grievances give you a serious problem.

Mr. Pyke: Yes.

Senator Baker: It is the complexity. That is what the deputy commissioner said to the Federal Court. It is not whether the eggs are soft-boiled or hard-boiled or the potato is too big or too small, it is the complexity of some of those complaints. Congratulations on your submission.

That is all, Mr. Chair.

Mr. Pyke: I hope they are all like that. Thank you.

Senator McIntyre: Mr. Pyke, thank you for your presentation. As you have already pointed out, we have a four-level grievance process: institutional, regional and national. On this issue, the Senate committee has already heard the oral testimony of two important witnesses, namely Professor David Mullan and Don Head, CSC Commissioner. Both are recommending the elimination of level 2. As a matter of fact, Commissioner Head informed this committee that CSC has decided to eliminate the second level from the grievance process, the regional level, beginning in 2013-14.

Ces directives du commissaire ont été assimilées à un règlement au sens où l'entendent les dispositions du paragraphe 2(1) de la Loi d'interprétation.

Il y a aussi le renvoi *Mercier c. Canada*, Cour d'appel fédérale, 2010. Il s'agit là de la directive 081 du commissaire. Le commissaire est habilité à faire ce dont nous avons parlé tout à l'heure, à savoir déterminer qu'une personne est un plaignant quérulent, et ce pouvoir lui est conféré par la réglementation en vertu des dispositions de la Loi d'interprétation. C'est bien à ça que vous vous référez; vous suivez les directives du commissaire?

M. Pyke : C'est exact. Pour l'essentiel, les directives du commissaire établissent la façon dont la Loi va être administrée; à partir des lois elles fixent les critères qui vont être suivis par l'administration. Nous posons par principe, et j'aime à croire que ce principe est bon, que les directives de notre commissaire s'appuient sur le droit et nous mettons en application la directive 081 au niveau local en interprétant la réglementation et les consignes qui sont données par le commissaire.

Le sénateur Baker : C'est ce qu'a jugé la Cour d'appel fédérale en s'appuyant sur un arrêt antérieur de la Cour suprême du Canada. C'est ce que dit le droit et l'on a adopté en conséquence la réglementation. Ce que nous évoquons aujourd'hui relève des compétences du commissaire agissant par l'intermédiaire de ses directives.

Je tiens aussi à vous féliciter de votre témoignage pour une autre raison. Vous avez relevé la complexité de ces plaintes, ce qui fait que les griefs vous posent ensuite de gros problèmes.

M. Pyke : Effectivement.

Le sénateur Baker : C'est complexe. C'est ce que le sous-commissaire a déclaré à la Cour fédérale. Il ne s'agit pas de savoir si les œufs n'ont pas été cuits à point ou si les pommes de terre sont trop grosses ou trop petites, c'est le fait qu'un certain nombre de ces plaintes sont complexes. Je vous félicite de votre exposé.

C'est tout en ce qui me concerne, monsieur le président.

M. Pyke : J'espère que tout le monde est de votre avis. Je vous remercie.

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie pour votre exposé, monsieur Pyke. Comme vous venez de nous le rappeler, nous avons une procédure de griefs à quatre niveaux : au niveau institutionnel, régional et national. Sur cette question, le comité sénatorial a d'ores et déjà entendu les dépositions de deux témoins importants, le professeur David Mullan et le commissaire du SCC, Don Head. Tous deux ont recommandé que l'on supprime le niveau 2. Plus précisément, le commissaire Head a informé notre comité que le SCC avait décidé de supprimer le second niveau de la procédure des griefs, au niveau régional, à compter de 2013-2014.

As a warden and as someone directly involved with grievance process number 1, are you in favour of this elimination, in other words, the elimination of level number 2?

Mr. Pyke: I understand the impact it has across the organization. I think for a simple answer, yes. Again, for me it really changes very little in terms of my response at the institutional level. My belief is that by the time I respond at the first level, we have investigated to the best of our abilities to provide the response. The next level is frankly our check and balance related to our response locally to ensure that we are keeping with our application of law as we interpreted that at the local level.

It is important that we have a further level beyond level 1 for that check and balance, but I am fine whether it is the second or third level; it is the fact that the balance and check is there. I hope that answers your question.

Senator McIntyre: My understanding is that sentences at Kingston Penitentiary range from two years to life. I further understand that what we are dealing with here is a small number, around 25, of inmates who are continuously filing a large number of complaints. Of the small number, around 25, who have been continuously filing those complaints, are they serving a sentence less than two years or more than two years?

Mr. Pyke: Two of them are serving life sentences. I am speaking exclusively of the four I have referenced. The other two are term sentences. I cannot say specifically, but I believe the other two are in the seven- to nine-year range.

Senator Joyal: How long have you been the warden of Kingston Penitentiary?

Mr. Pyke: Approximately three years now.

Senator Joyal: That is a very short period of time.

Mr. Pyke: It is relative.

Senator Joyal: When you are in, it is a relative concept.

Mr. Pyke: I started my career at Kingston Penitentiary as a correctional officer. About 13 years of my experience has been within the walls of Kingston Penitentiary.

Senator Joyal: Are you aware of any complaints that have found their way to the court system of Canada from Kingston Penitentiary in the last years? I stretch the years because your term has been short.

Mr. Pyke: In terms of judicial review, I think one in my term has made judicial review since I have been the warden.

Senator Joyal: Do you remember the particulars of the case and could you inform us about it?

En tant que directeur directement impliqué dans la procédure de griefs au niveau 1, êtes-vous en faveur de cette suppression, soit celle du niveau 2?

M. Pyke : Je comprends que cela a des répercussions sur l'ensemble de l'organisation. Sans m'étendre sur la question, je vous répondrai par l'affirmative. Là encore, ça ne change pas vraiment grand-chose en ce qui me concerne au niveau de l'établissement. Je considère qu'à partir du moment où j'ai apporté une réponse au premier niveau, nous avons fait le maximum pour enquêter à fond. À l'échelon supérieur, je vous dirais qu'il s'agit simplement de prévoir un garde-fou pour veiller à ce que nous appliquions bien la loi au niveau local.

Il est important qu'il y ait un garde-fou au-dessus du niveau 1, mais ça m'est égal qu'on parle de deuxième ou de troisième niveau; l'essentiel, c'est que des mesures de contrôle puissent être exercées. J'espère que j'ai répondu à votre question.

Le sénateur McIntyre : Je crois savoir que les peines purgées au Pénitencier de Kingston vont de deux ans à la perpétuité. Il me semble en outre que nous avons affaire ici à un petit nombre, 25 environ, de détenus qui déposent systématiquement un grand nombre de plaintes. Ces quelque 25 détenus, qui passent leur temps à déposer des plaintes, purgent-ils des peines de deux ans ou de plus de deux ans d'emprisonnement?

M. Pyke : Deux d'entre eux purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité. Je me réfère exclusivement aux quatre détenus dont je vous ai parlé. Les deux autres purgent des peines de durée limitée. Je ne sais plus très bien, mais je crois que dans les deux cas cela se situe entre sept et neuf années d'emprisonnement.

Le sénateur Joyal : Depuis combien de temps êtes-vous le directeur du Pénitencier de Kingston?

M. Pyke : Environ trois ans.

Le sénateur Joyal : C'est relativement court.

M. Pyke : Tout est relatif.

Le sénateur Joyal : Quand on est à l'intérieur des murs d'une prison, tout est relatif.

M. Pyke : J'ai débuté ma carrière au Pénitencier de Kingston en tant qu'agent correctionnel. Je travaille depuis 13 ans entre les murs du Pénitencier de Kingston.

Le sénateur Joyal : Avez-vous eu connaissance de plaintes provenant du Pénitencier de Kingston qui sont remontées ces dernières années jusqu'aux tribunaux? Je me limite dans le temps parce que votre mandat a été court.

M. Pyke : Si l'on parle de contrôle judiciaire, je pense que pendant la durée de mon mandat, depuis que je suis directeur, il y en a eu un.

Le sénateur Joyal : Vous souvenez-vous des détails de cette affaire et pourriez-vous nous en faire part?

Mr. Pyke: I regret that I cannot speak specifically to the case. I simply have statistics in front of me identifying that I have one. I cannot speak specifically to it.

Senator Joyal: Is it a final decision or is it still in the court system?

Mr. Pyke: Again, I am not absolutely certain at this point. I can provide that information immediately following.

Senator Joyal: The objective of my question is to try to understand how the system works in Kingston Penitentiary and what are the elements that might cause problems or raise issues with the system as it is applied presently. That is essentially the objective of my question; it is not to embarrass you.

Mr. Pyke: It is okay. I can try to answer to the best of my ability, as you phrase that question. It is really the dynamic involved. A complaint comes in that may have seven different issues at task. It is trying to respond and separate those seven issues. How many complaints are we looking at? Do they need to be responded to as seven different complaints or will we address the one-off issues all in one final response?

The problem when we try to respond to one complaint with seven different issues in one response is that inevitably it is transmitted to the next level on account of the fact that the impression from the inmate is you have not answered all of the dynamics of my complaint through one generic response, as interpreted by them. That then lends to it moving to the next level and possibly another complaint, owing to the nature of that response.

Senator Joyal: An inmate who is in prison for the rest of his life or for a long term, say 15 years, is certainly not in the same psychological environment as one who is there for two and half years who can see the light at the end of tunnel. That person might have more cause to try to rehabilitate and so on. A person who is in prison for the rest of his life is in a totally different psychological context. That person has to either come to terms with the fact that this will be his environment for the rest of his life or try to amend in order to reintegrate, at some point in time, into the course of normal life in society. How is psychological service available to people in that context?

Mr. Pyke: I will comment on the assumption. In my experience, the assumption that the person doing two or three years is more vested at times in reintegration is a little overreaching. Our inmate profile has changed considerably over the last decade. We are seeing, quite frankly, a little bit shorter sentences at times coming in, but the mentality of the inmate in terms of ownership or desire to integrate, they have high risk and high need, dynamic factors come into play.

M. Pyke : Je regrette, mais je ne m'en souviens pas précisément. J'ai simplement devant moi des statistiques qui m'indiquent qu'il y a eu une affaire. Je ne peux pas vous en dire davantage.

Le sénateur Joyal : C'est une décision définitive ou l'affaire est-elle encore devant les tribunaux?

M. Pyke : Là encore, je n'en suis pas certain au moment où je vous parle. Je vais faire un suivi et je pourrai vous donner ce renseignement.

Le sénateur Joyal : En posant cette question, je cherche à comprendre comment fonctionne la procédure au Pénitencier de Kingston et quels sont les éléments qui peuvent poser des problèmes et nous amener à nous interroger sur la façon dont elle est appliquée à l'heure actuelle. Voilà en somme le but de ma question; il ne s'agit pas de vous mettre en difficulté.

M. Pyke : Très bien. Je vais m'efforcer de répondre du mieux que je peux à cette question, telle qu'elle est formulée. Il y a en fait une dynamique. Il peut se présenter une plainte qui évoque sept problèmes différents. Il faut essayer d'y répondre en séparant ces sept problèmes. Combien y a-t-il en fait de plaintes? Doit-on répondre à chacune d'entre elles ou apporter une réponse globale?

La difficulté, lorsque nous nous efforçons de répondre à une seule plainte évoquant sept problèmes différents, c'est que notre réponse est inévitablement transmise à l'échelon supérieur parce que le détenu a l'impression que l'on n'a pas tenu compte à ses yeux de l'ensemble des éléments de la plainte en y répondant globalement. Cela nous renvoie alors au niveau supérieur avec éventuellement une autre plainte, selon la nature de la réponse.

Le sénateur Joyal : Un détenu qui purge une peine d'emprisonnement à perpétuité ou de longue durée, disons de 15 ans, n'est certainement pas dans le même état psychologique que celui qui n'est là que pour deux ans et demi et qui peut voir le bout du tunnel. Ce dernier a davantage de raisons, par exemple, de se réhabiliter. Un détenu à perpétuité ne se trouve pas dans le même état d'esprit. Il lui faut soit accepter le fait qu'il va devoir rester toute sa vie dans cet environnement ou essayer de se corriger pour pouvoir se réinsérer à un moment donné et vivre normalement au sein de la société. Y a-t-il des services d'aide psychologique à la disposition des détenus dans ce cadre?

M. Pyke : Je vais commenter cette hypothèse en fonction de mon expérience. Il est un peu exagéré de partir du principe qu'une personne qui purge une peine de deux ou trois ans d'emprisonnement a davantage tendance à se réhabiliter. Le profil de nos détenus a changé considérablement ces 10 dernières années. Il faut reconnaître que les peines purgées ont légèrement tendance à diminuer, mais toute une série de facteurs interviennent qui influent sur la mentalité des détenus et sur leur volonté de se réinsérer, lorsqu'ils présentent de gros risques et doivent être suivis de près.

Markedly, the individual with 15 years or more has a much more vested interest and concern related to the institutional environment than that of the individual doing two to three years.

I would say there are two answers. First, in terms of motivation for reintegration, it does not necessarily equate to length of sentence. We see that very often now with our current profile. In terms of psychological services available, at Kingston Penitentiary over 50 per cent of the population routinely use the psychological services we have on site. We have registered psychologists on site and a registered psychiatrist on site. We also have behavioural science technologists who conduct triage.

If an inmate puts forward a request to see someone from psychological services, a behavioural science technician is sent down and triages with the inmate and assists with the determination. We will follow up with psychology or psychiatry or the like.

The other thing is, and frankly a key piece to those types of referrals, are the front-line staff, the correctional or parole officers. An inmate will not necessarily always volunteer to come forward and say "Hey, I have a concern." It is perceived at times as weakness in a maximum security facility or that population environment. A lot of times referrals may come from line staff, saying, "He is just not right today," or if he is not behaving how he normally would, usually they will say, "Hey, how are you?" Today it was nothing, no comment or he seemed off. We have a team of resources available. This is further to the mental health unit, which we referred to earlier. That is an entirely different range with support to that. Generally, overall, for the population in segregation we have this group of mental health personnel on staff.

Senator Demers: I commend you on your job. One of my former players spent time in Kingston, and it is very tough in there with something negative happening every day and every minute.

To come back to the individual who had 92 grievances, that is close to eight a month. Every three and half days there was a complaint. Could it be that he has mental problems? That just seems to be impossible. Had the mental status of this one inmate been checked?

Mr. Pyke: Absolutely. I can tell you, he is very litigious, this fellow with the 92 complaints. Believe it or not, this individual was transferred out of Kingston Penitentiary to an institution out West and continues to grieve from the institution out West on issues at Kingston Penitentiary. A significant number of his grievances, almost 50 per cent, submitted this year have come when he is no longer on site. He continues to grieve issues that

De manière caractéristique, les détenus purgeant des peines d'emprisonnement de 15 ans ou plus ont plus intérêt à s'adapter et se préoccupent davantage de l'environnement carcéral que ceux qui ne purgent que deux ou trois ans de prison.

Je dirai que la réponse est double. Pour ce qui est de la motivation en vue d'une réinsertion, la durée de la peine ne joue pas nécessairement. Nous le constatons souvent de nos jours compte tenu du profil actuel de nos détenus. Pour ce qui est des services psychologiques disponibles, plus de 50 p. 100 de la population du Pénitencier de Kingston font appel couramment aux services psychologiques dont nous disposons dans l'établissement. Nous avons des psychologues et un psychiatre attachés à l'établissement. Nous pouvons aussi compter sur des techniciens des sciences du comportement qui se chargent de faire le tri.

Lorsqu'un détenu dépose une demande pour consulter quelqu'un au sein des services psychologiques, un technicien des sciences du comportement se charge de faire le tri et de déterminer les besoins. Nous assurons ensuite un suivi avec des services psychologiques, psychiatriques ou autres.

Il faut bien voir en outre que le personnel en première ligne, les agents correctionnels ou les agents de libération conditionnelle, jouent eux aussi un rôle important lorsqu'il s'agit de renvoyer des détenus devant des spécialistes. Le détenu ne va pas nécessairement venir de lui-même dire : « Vous savez, j'ai un problème. » C'est parfois considéré comme une faiblesse dans l'univers carcéral ou dans un établissement à sécurité maximale. Bien souvent, c'est le personnel en première ligne qui le renvoie devant un spécialiste en disant : « Il ne se sent pas bien aujourd'hui, » ou, s'il a un comportement inhabituel, on va généralement lui dire : « Eh bien, comment ça va aujourd'hui? » Il se peut qu'il ne se passe rien et on le laisse aller sans commentaire. Nous avons toute une équipe à la disposition des détenus, et cela indépendamment du service de santé mentale dont nous avons parlé tout à l'heure. C'est tout un ensemble de services de soutien totalement différents. De manière générale, pour l'ensemble de la population placée en isolement, nous disposons dans nos effectifs d'un personnel spécialisé dans la santé mentale.

Le sénateur Demers : Je vous félicite pour votre travail. L'un de mes anciens joueurs a été incarcéré à Kingston, les conditions sont très dures dans cet établissement et il y a toujours quelque chose de très difficile à vivre qui se produit à chaque instant, tous les jours.

Pour en revenir au détenu qui a déposé 92 griefs, cela fait près de huit par mois. Tous les trois jours et demi il dépose un grief. Est-ce parce qu'il souffre d'une maladie mentale? Cela paraît tout simplement impossible. A-t-on vérifié l'état de santé mentale de ce détenu?

M. Pyke : Effectivement. Je peux vous dire que ce détenu qui a déposé 92 plaintes est très querulent. Croyez-le ou non, mais il a été transféré du Pénitencier de Kingston dans un établissement situé dans l'Ouest et il continue là-bas à déposer des griefs se rapportant au Pénitencier de Kingston. Une bonne partie de ses griefs, près de 50 p. 100, ont été présentés cette année alors qu'il n'est plus sur place. Il continue à déposer des griefs se rapportant

were at the site level. In this particular case he was a segregated inmate, long-term segregation on a voluntary nature, who refuses to integrate into the general population, so he certainly has a lot of time on his hands.

During the intake process we screen for psychological assessments related to the mental health of the individual as they come in and then, depending on the reintegration and correctional plan, we will look to do further assessments.

This fellow was not suffering from mental health issues. He was a very litigious fellow and very anti-establishment. Of course, that is what feeds into this idea that he has time to write, so he gets to writing.

The Chair: Is that your general experience in terms of multiple grievors? They are not people suffering from some degree of mental illness?

Mr. Pyke: I can only speak to the ones at Kingston Penitentiary, but none of the four we are referencing here are individuals suffering from mental health issues in terms of a diagnosis. I will leave it at that.

The Chair: You talked about the maximum security unit that will be constructed at Millhaven, 32 beds. Then you referenced intermediate. Is that medium security you are talking about?

Mr. Pyke: No, what we were looking for in CSC was there was a gap between an acute level mental health facility, like a regional treatment centre, in Ontario, and a step down where there needed to be an acute centre, but it was evident that functioning in a regular population environment was not the best. They needed more support. A few years ago we created this intermediate mental health unit. It is in a maximum facility, but it is a step down from the acute. It is to help them integrate back into the open population environment once they have their medication regimen under control and daily living skills and the like. For some of them it is just hygienic. A failure to keep up with proper hygiene in the population will lend to the individual having to go to segregation. They will run him off the range. They will tell him that is not good.

The Chair: What size is that unit?

Mr. Pyke: Do you mean the intermediate mental health unit?

The Chair: Yes.

Mr. Pyke: That is the 32-bed unit I was referring to.

The Chair: I am told that currently at the treatment centre you have 143 beds.

Mr. Pyke: Approximately, yes.

The Chair: You are talking about 32. What happens to the remainder?

à cet établissement. En l'espèce, il était placé en isolement, à long terme et volontairement, parce qu'il refuse de s'intégrer à l'ensemble de la population carcérale, ce qui lui laisse beaucoup de temps libre.

Lors de leur arrivée, les détenus font l'objet d'une évaluation psychologique pour déterminer leur état de santé mentale, et par la suite, en fonction des différents projets correctionnels ou de réintégration, nous procédons éventuellement à d'autres évaluations.

Cette personne n'avait aucun problème de santé mentale. C'était un individu très quérulent et qui contestait très fortement l'autorité. Bien évidemment, il se trouvait aussi qu'il avait beaucoup de temps pour écrire, et il ne s'en privait pas.

Le président : Est-ce que c'est finalement ce que vous avez pu constater en ce qui concerne les plaignants quérulents? Ce ne sont pas des gens qui souffrent, sous une forme ou sous une autre, de maladie mentale?

M. Pyke : Je ne peux que vous parler du Pénitencier de Kingston, mais aucune maladie mentale n'a été diagnostiquée chez l'une des quatre personnes dont nous parlons ici. Je m'en tiendrai à cela.

Le président : Vous avez évoqué le service à sécurité maximale de 32 lits qui va être mis en place à Millhaven. Vous nous avez dit ensuite qu'il s'agissait d'un niveau intermédiaire. Faites-vous référence ici à un service à sécurité moyenne?

M. Pyke : Non, nous avons considéré au sein du SCC que nous avons besoin d'opérer à un niveau situé en dessous de celui d'un service de santé mentale intensif comme on peut en trouver dans un centre de traitement régional en Ontario, mais il était évident qu'il n'était pas idéal d'opérer au sein de la population générale. Nos détenus avaient besoin d'être davantage encadrés. Il y a quelques années, nous nous sommes dotés d'un service de santé mentale intermédiaire. Il se situe à l'intérieur d'un établissement à sécurité maximale, mais c'est un niveau en dessous des soins intensifs de courte durée. Il s'agit en l'occurrence d'aider les détenus à se réinsérer dans l'ensemble de la population une fois que l'on a déterminé les médicaments qu'ils doivent prendre, leur capacité à vivre au quotidien, et cetera. Pour certains d'entre eux c'est simplement une question d'hygiène. Une personne qui n'a pas une bonne hygiène va devoir être isolée. On va l'ostraciser. On va lui dire que ce n'est pas acceptable.

Le président : Quelle est la taille de ce service?

M. Pyke : Vous voulez parler du service de santé mentale intermédiaire?

Le président : Oui.

M. Pyke : C'est le service de 32 lits dont je vous parlais.

Le président : On me dit qu'à l'heure actuelle votre centre de traitement compte 143 lits.

M. Pyke : Oui, c'est à peu près ça.

Le président : Vous parlez ici de 32 lits. Où sont passés les autres?

Mr. Pyke: Sorry, this is not the regional treatment centre move. This is a unit that has been within the walls of Kingston Penitentiary for years now. When Kingston Penitentiary moves, this unit within the walls will also move with all the resources related to addressing mental health concerns.

The Chair: Will that be within the walls of Millhaven?

Mr. Pyke: Correct.

The Chair: What about the regional treatment centre?

Mr. Pyke: The regional treatment centre is being relocated as well, in its entirety, with the staff, between two sites. It will be relocated between Bath Institution, which is a medium-level institution, and the maximum security acute unit, which the existing treatment centre has, that will be located at Millhaven Institution.

The Chair: Are they currently separated?

Mr. Pyke: They are, by physical infrastructure. The first floor is the acute, maximum security unit at the existing treatment centre. In fact, Bath and Millhaven are literally across the street from each other. It is the same complex; they are two separate institutions with a road that divides them.

The first floor at the regional treatment centre will become the crew and staff at Millhaven in that acute unit for maximum security inmates. The remainder of those individuals will be housed at Bath Institution, medium security.

The Chair: You say the 32 beds are filled all the time. What happens if you have inmates coming in who are suffering severe mental illness and the beds are full? What do you do with those individuals?

Mr. Pyke: I can only speak to the resources I have. We have the one unit currently. We will address whether they need acute care or whether they need intermediate care. If the unit is full all we can do is make reference in terms of wait list for attendance to either the IMHU or the original treatment centre and then attend to them with the existing psychology staff we have.

The Chair: Do you segregate them from the rest of the population?

Mr. Pyke: Not necessarily. We do have one living unit at Kingston Penitentiary that houses, almost exclusively, lower-functioning individuals so they are not preyed upon on the living unit itself. They can be out amongst themselves, they are not being — sorry to use jail terms — “muscled” or pushed into giving up personal effects and the like or being manipulated into holding institutional alcohol, brew or the like. Kingston

M. Pyke : Excusez-moi, il ne s'agit pas du déménagement du centre de traitement régional. C'est le service qui se trouve depuis des années à l'intérieur du Pénitencier de Kingston. Lorsque le Pénitencier de Kingston va déménager, ce service qui se trouve à l'intérieur des murs de l'établissement va lui aussi déménager avec toutes les ressources permettant de lutter contre les maladies mentales.

Le président : Est-ce qu'il sera installé à l'intérieur de l'établissement de Millhaven?

M. Pyke : Effectivement.

Le président : Que fera-t-on du centre de traitement régional?

M. Pyke : Le centre de traitement régional est lui aussi réinstallé dans son intégralité, avec son personnel, et se répartira entre deux sites. Il sera réinstallé dans l'établissement de Bath, à sécurité moyenne, et le service des soins intensifs de courte durée à sécurité maximale, qui fait partie du centre de traitement existant, sera déménagé dans l'établissement de Millhaven.

Le président : Est-ce que ces deux services sont actuellement séparés?

M. Pyke : Oui, mais parce qu'ils sont dans des locaux différents. Le service de soins intensifs à sécurité maximale se trouve au premier étage du centre de traitement actuel. D'ailleurs, les établissements de Bath et de Millhaven sont pratiquement situés en face l'un de l'autre. C'est le même complexe, il y a deux établissements distincts séparés par une route.

Le service de soins intensifs à sécurité maximale qui se trouve actuellement au premier étage du centre de traitement régional sera installé, avec tout son personnel, dans l'établissement de Millhaven. Les autres patients seront pris en charge par l'établissement à sécurité moyenne de Bath.

Le président : Vous nous dites que les 32 lits sont toujours occupés. Que se passe-t-il lorsqu'arrive un détenu souffrant d'une maladie mentale grave alors que tous les lits sont occupés? Que faites-vous dans ce cas?

M. Pyke : Je ne peux vous parler que des ressources qui sont les miennes. Nous disposons à l'heure actuelle de ce service. Nous allons déterminer si ce détenu a besoin de soins intensifs ou de soins intermédiaires. Si les services sont pleins, nous ne pouvons que placer ce détenu sur une liste d'attente pour qu'il soit pris en charge par le service de soins intensifs ou par le centre de traitement d'origine et le faire soigner par les psychologues que nous avons sur place.

Le président : Est-ce que vous allez le placer à l'écart du reste de la population carcérale?

M. Pyke : Pas nécessairement. Nous avons un service de résidence au Pénitencier de Kingston qui accueille, presque exclusivement, des personnes mal adaptées pour que les autres détenus ne s'en prennent pas à elles. Elles peuvent se retrouver entre elles sans être exploitées par les autres comme cela se fait en prison, sans avoir à donner leurs effets personnels, par exemple, ou être manipulées en étant obligées de cacher de l'alcool, de la

Penitentiary has five different sub-populations under one roof to help manage the fact that we do not have that. We do not have an excessive number of individuals in segregation on account of the fact that there is quite a different population base.

The Chair: Thank you, Mr. Pyke. We strayed a bit beyond Bill C-293. I did as well. It was very interesting and we appreciate your appearance to assist the committee.

That concludes the meeting for today.
(The committee adjourned.)

bière, et cetera, au sein de l'établissement. Le Pénitencier de Kingston a réparti cinq catégories de populations différentes sous un même toit, justement pour éviter ce genre de problèmes. Nous n'avons pas à isoler un trop grand nombre de détenus compte tenu de l'existence de ces différentes populations.

Le président : Je vous remercie, monsieur Pyke. Nous nous sommes un peu écartés du projet de loi C-293 et j'en suis aussi responsable. Ce fut très intéressant et nous vous remercions de votre comparution devant notre comité.

Voilà qui met fin à notre séance.
(La séance est levée.)

WITNESSES

Wednesday November 21, 2012

As an individual:

David Mullan, Emeritus Professor, Queen's University.

Thursday November 22, 2012

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

Correctional Service of Canada:

Jay Pyke, Warden, Kingston Penitentiary.

TÉMOINS

Le mercredi 21 novembre 2012

À titre personnel :

David Mullan, professeur émérite, Université Queen's.

Le jeudi 22 novembre 2012

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

Kim Pate, directrice générale.

Service correctionnel du Canada :

Jay Pyke, directeur, Pénitencier de Kingston.