

BACK COVER PAGE OF
HOUSE OF COMMONS DEBATES
OFFICIAL REPORT (HANSARD)
VOL. 144, NUMBER 084
18 SEPTEMBER 2009



PAGE DE DOS
DÉBATS DE LA CHAMBRE DES
COMMUNES
COMPTE RENDU OFFICIEL (HANSARD)
VOL. 144, NUMÉRO 084
18 SEPTEMBRE 2009

If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

SPEAKER'S PERMISSION

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 65

Thursday, November 24, 1994

Chair: Warren Allmand

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 65

Le jeudi 24 novembre 1994

Président: Warren Allmand

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof and

Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act

CONCERNANT:

Projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence et

Projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL
AFFAIRS

Chair: Warren Allmand

Vice-Chairs: Sue Barnes
Pierrette Venne

Members

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
Paul E. Forseth
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Associate Members

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Jack Ramsay
Swend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

(Quorum 8)

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS
JURIDIQUES

Président: Warren Allmand

Vice-présidentes: Sue Barnes
Pierrette Venne

Membres

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
Paul E. Forseth
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Membres associés

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Jack Ramsay
Swend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa,
Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 24, 1994

(71)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11:03 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chair, Warren Allmand, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Sue Barnes, Morris Bodnar, Paul Forseth, François Langlois, Derek Lee, Russell MacLellan, Val Meredith, Myron Thompson, Paddy Torsney.

Acting Member present: Derek Wells for Georgette Sheridan.

Associate Member present: Roseanne Skoke.

Other Member present: Dan McTeague.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst and Patricia Begin, Research Officer. *From the Legislative Counsel Office:* Diane McMurray, Legislative Counsel.

Witnesses: From Canadian Bar Association: Tamara Thomson, Director, Legislation and Law Reform; John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment and Release, National Criminal Justice Section.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, October 18, 1994 relating to Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, November 17, 1994, Issue No. 62*); and

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, September 20, 1994 relating to Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, October 19, 1994, Issue No. 50*).

On Clause 1 of Bill C-41 and on Clause 1 of Bill C-45

Tamara Thomson and John Conroy each made an opening statement and answered questions.

At 12:28 o'clock p.m., Sue Barnes took the Chair.

At 12:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 NOVEMBRE 1994

(71)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit à 11 h 03, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Warren Allmand (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Sue Barnes, Morris Bodnar, Paul Forseth, François Langlois, Derek Lee, Russel MacLellan, Val Meredith, Myron Thompson, Paddy Torsney.

Membre suppléant présent: Derek Wells remplace Georgette Sheridan.

Membre associé présent: Roseanne Skoke.

Autre député présent: Dan McTeague.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal, et Patricia Begin, attachée de recherche. *Du Bureau des conseillers législatifs:* Diane McMurray, conseiller législatif.

Témoins: De l'Association du Barreau canadien: Tamara Thomson, directrice, Législation et réforme du droit; John Conroy, président, Comité sur l'emprisonnement et la libération, Section du droit pénal.

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 18 octobre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 17 novembre 1994, fascicule n° 62*).

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 20 septembre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi, 19 octobre 1994, fascicule n° 50*).

Article 1 (projets de loi C-41 et C-45).

Tamara Thomson et John Conroy font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 12 h 28, Sue Barnes assume la présidence.

À 12 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

[Translation]

EVIDENCE

TÉMOIGNAGES

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Enregistrement électronique]

Thursday, November 24, 1994

Le jeudi 24 novembre 1994

• 1100

The Chair: I call the meeting to order.

Le président: Je déclare la séance ouverte.

We will continue our examination of Bills C-41 and C-45: Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof; and Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act.

Nous poursuivons l'examen des projets de loi C-41 et C-45: le projet C-41 d'abord, Loi modifiant le Code criminel (définition de la peine) et d'autres lois en conséquence, et le projet de loi C-45, loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfert des délinquants.

We have with us this morning, from the Canadian Bar Association, Mr. John Conroy, the chair of the committee on imprisonment and release of the national criminal justice section; and also Tamra Thomson, the director of government relations for the Canadian Bar Association.

Nous recevons ce matin, de l'Association du Barreau canadien, M. John Conroy, le président du Comité sur l'emprisonnement et la libération de la section nationale du droit pénal. Il est accompagné de M^{me} Tamra Thomson, directrice des Relations avec le gouvernement à l'Association du Barreau canadien.

Mr. Conroy and Ms Thomson, we have your brief. We would ask you to make some initial comments with respect to the brief without reading the entire brief. The brief will of course be read and considered by the committee. Then, following your initial remarks, where you could emphasize or concentrate on main points that you wish to bring to our attention, we will have a series of questions and a discussion with you. We're pleased to have you here and to hear you this morning.

Monsieur Conroy, madame Thomson, nous avons votre mémoire. Vous pouvez donc commencer par le commenter, sans le lire dans son intégralité. Le mémoire sera lu de toute façon, bien entendu, et le Comité en tiendra le plus grand compte. Après votre exposé liminaire, qui devrait vous permettre de souligner les points essentiels que vous désirez porter à notre attention, nous pourrions passer aux questions et à la discussion. Nous sommes heureux de vous recevoir et de vous écouter.

Ms Tamra Thomson (Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association): *Merci, monsieur le président.*

Mme Tamra Thomson (directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien): *Thank you, Mr. Chairman.*

The Canadian Bar Association is a national association representing over 34,000 jurists across Canada, including lawyers, notaries, law teachers, students, and judges. The submissions that we are presenting today on Bills C-41 and C-45 have been prepared by the committee on imprisonment and release of the national criminal justice section of the Canadian Bar Association. These submissions have been approved as a public statement of the national criminal justice section. That section, I should add, is composed of both defence and crown counsel.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui représente 34 000 juristes de tout le Canada, avocats, notaires, professeurs de droit, étudiants et juges. Les mémoires que nous vous avons présentés aujourd'hui, sur les projets de loi C-41 et C-45, ont été rédigés par le Comité sur l'emprisonnement et la libération de la Section nationale de droit pénal de l'Association du Barreau canadien. Ces mémoires ont été approuvés et sont la position officielle de la Section nationale du droit pénal. Cette section, je dois le dire d'emblée, est composée de procureurs de la Couronne et d'avocats.

Presenting for the association today, I am pleased to present Mr. John Conroy, who has been chair of the committee on imprisonment and release since 1986 and has been a member of the British Columbia Bar for 22 years. He practises in Abbotsford, British Columbia. His practice is primarily that of criminal defence, with special emphasis on sentencing and post-sentencing issues. We are very pleased to be in front of the committee today presenting on these two bills.

Je suis heureuse de vous présenter M. John Conroy, qui va prendre la parole au nom de l'Association, et qui a été président du Comité sur l'emprisonnement et la libération depuis 1986, et membre du Barreau de Colombie-Britannique depuis 22 ans. Il exerce à Abbotsford, en Colombie-Britannique. Il exerce surtout comme avocat de la défense dans des procès au criminel, et est plus particulièrement spécialiste des questions de détermination et d'application de la peine. Nous sommes heureux de pouvoir venir discuter de ces deux projets de loi devant le Comité.

[Texte]

[Traduction]

• 1105

Mr. John Conroy (Chair, Committee on Imprisonment and Release, National Criminal Justice Section, Canadian Bar Association): Mr. Chairman, members of the committee, what I had hoped to do was to draw your attention to some of the general positions we take in the first seven pages of the brief. The balance of the brief deals with specific comments on what is in C-41 and what we think is missing from C-41.

My hope is that the members have had an opportunity to glance through the brief. I can answer any questions you have, in particular on the recommendations we make, summarized on page 32 of the brief.

As the submission indicates, the committee on imprisonment and release has been involved in consultations with government since at least 1986 on various sentencing and post-sentencing issues. We first formed as a task force when the gating legislation was introduced in 1986, and we then made the bar's submissions in response to the Archambault commission—the sentencing commission—and then to the Daubney committee, and we were involved in consultations with the correctional law review. We then did further submissions on the government green paper *Directions for Reform*, and then Bill C-90, which was the predecessor to Bill C-41.

On page 2 of the brief we set out some fundamental conclusions from recent studies. I'd like to emphasize those.

First, we in Canada incarcerate too many people for periods that are too long.

Second, in Canada there are examples of unwarranted disparity in sentencing that are too common to ignore.

Third, too little attention has been paid to the development of alternative intermediate sanctions.

Fourth, there are serious misperceptions that exist about sentencing, the role of the courts, the penitentiaries and conditional release.

I will pause on that one, to indicate that appears to be a natural consequence of the nature of the media and the way media report criminal justice issues, which leads the public to have a distorted perspective on what is really going on.

Fifth, the rate of crime, especially violent crime, has not been increasing in Canada. Recent victimization studies conducted from 1988 to 1993 show that overall rates of individual and household victimization by crime did not change appreciably over that period. That is taken from the recent *Juristat* bulletin of June 1994.

M. John Conroy (président du Comité sur l'emprisonnement et la libération, Section nationale de droit pénal, Association du Barreau canadien): Monsieur le président, messieurs et mesdames les membres du Comité, je tiens à attirer votre attention sur les positions qui sont les nôtres et que nous exposons dans leurs grandes lignes dans les sept premières pages du mémoire. Le reste du mémoire porte sur un certain nombre particulier du projet de loi C-41, et notamment de ce qui nous paraît y manquer.

J'espère que les députés ont eu la possibilité de feuilleter notre mémoire. Je pourrai répondre à vos questions, et notamment pour ce qui est des recommandations dont vous trouverez un résumé à la page 32 du mémoire.

Comme l'indique notre mémoire, le Comité sur l'emprisonnement et la libération a participé à des consultations auprès du gouvernement depuis au moins 1986 sur toutes ces questions de la détermination et de l'application de la peine. Nous avons d'abord constitué un groupe de travail lorsque la législation sur le maintien en incarcération a été déposée en 1986, et nous avons par la suite présenté des réponses au rapport de la Commission Archambault—sur la détermination de la peine—et du Comité Daubney, et nous avons en outre participé aux consultations sur la réforme du droit pénal. Nous avons également présenté des réponses au Livre vert du gouvernement *Vers une réforme*, ainsi qu'au projet de loi C-90, qui était le prédécesseur du projet de loi C-41.

À la page 2 du mémoire nous exposons un certain nombre de conclusions fondamentales découlant d'études récentes. Je tiens à souligner ces conclusions.

Tout d'abord le Canada incarcère un trop grand nombre de délinquants durant de trop longues périodes.

Deuxièmement, il y a des disparités injustifiées, dans la détermination de la peine, trop nombreuses pour être ignorées.

Troisièmement, les sanctions intermédiaires ou de rechange ont trop peu retenu l'attention des autorités.

Quatrièmement, la détermination de la peine, le rôle des tribunaux, les institutions pénitencières et la question de la libération sous condition, sont des domaines très souvent mal compris.

Je vais m'attarder un peu sur cette quatrième conclusion, pour expliquer ce qui paraît être une conséquence naturelle de la façon dont les médias, et c'est une question de nature pour eux, font le rapport sur toutes ces questions de justice pénale, à savoir que la population finit par avoir une perspective faussée de ce qui se passe réellement.

Cinquièmement le taux de criminalité, et en particulier celui des crimes violents, n'a pas augmenté au Canada. Des études récentes concernant la «victimisation», pour une période située entre 1988 et 1993, montrent que les taux généraux de la victimisation par personne, par ménage et par crime commis «sont demeurés sensiblement les mêmes» au cours de cette période. Cette conclusion est empruntée au bulletin *Juristat* de juin 1994.

[Text]

In the government paper *Directions for Reform*, in relation to Bill C-90, the government stated that we instinctively look to long sentences to punish offenders, yet the evidence shows long periods served in prison increase the chance that the offender will reoffend, and in the end public security is diminished rather than increased.

We, on behalf of the Canadian Bar, take the position that imprisonment should be imposed only as a last resort. We submit that the studies show imprisonment serves a very limited use in reducing crime or controlling crime, and sentencing and imprisonment really do very little to reduce crime rates. It is our position that the past practice of sentencing, focusing on concepts such as general deterrence, specific deterrence, reformation and rehabilitation, and leaving it to the individual discretion of each judge, haven't really served us well over the years in eliminating disparity or concentrating on alternatives to imprisonment.

We feel Bill C-41 is still not a comprehensive model, but we do feel and acknowledge that it has many improvements over its predecessor, Bill C-90. But we urge the government to go further.

A major issue that arises and is clear from this bill is the problem of federal-provincial cost-sharing, or who is going to fund the alternatives. We encourage the federal government to proceed with the bill and to eliminate the provisions of it that allow the provinces essentially not to fund particular alternatives. But we submit that the federal government also should be prepared to provide funds to the provinces in order that these alternatives will be there. I'll point you to a few specific provisions of the bill in a moment in that regard.

We note that the judiciary has always been trusted with the task of sentencing people to imprisonment, which is the most costly matter in both dollar and human terms. But there are provisions in this bill that allow the province or the territory to say, "Well, we don't have the resources", or, "The resources don't exist. Therefore the judge will not be able to sentence to that particular type of alternative". In effect, practically speaking, the alternative won't be there and the judge will be left with the usual penalties that are provided, and if he or she doesn't feel that this alternative can be used or is told by the Crown that the resources don't exist, then the judge might have to fall back on resorting to imprisonment. Again, that is going to increase the costs.

At page 5 of the brief we set out a number of specific principles that arise out of the major principles of proportionality and restraint.

[Translation]

Dans le document du gouvernement *Vers une réforme*, qui concerne le projet de loi C-90, le gouvernement indique qu'instinctivement nous avons tendance à vouloir punir les contrevenants par des peines de longue durée; tout prouve cependant qu'une période d'emprisonnement prolongée accroît les chances de récidive, et qu'au bout du compte la sécurité de la population en souffre plutôt qu'elle n'en profite.

Au nom de l'Association du Barreau canadien nous pensons que l'emprisonnement ne devrait être qu'une mesure de dernier recours. Les études montrent que l'emprisonnement est d'une utilité très limitée si l'on veut réduire le taux de criminalité, ou le contenir, et que les peines et les peines d'emprisonnement contribuent peu à faire régresser la criminalité. Nous estimons que la pratique traditionnelle en matière de peine, dont les concepts-clés sont ceux de dissuasion, de dissuasion spécifique, de réforme et de réhabilitation, ne nous a pas véritablement permis, au fil des ans, de supprimer ces disparités dont je parlais tout à l'heure, ni même d'envisager des peines de substitution à l'emprisonnement.

Nous estimons que le projet de loi C-41 n'est toujours pas suffisamment complet, mais nous reconnaissons qu'il présente un certain nombre d'améliorations par rapport à son prédécesseur, le projet de loi C-90. Nous demandons cependant au gouvernement d'aller plus loin.

La question principale qui ressort de ce projet de loi est celle du partage des frais entre les paliers fédéral et provincial, à savoir le financement des solutions alternatives. Nous encourageons le gouvernement fédéral à adopter ce projet de loi, mais à supprimer les dispositions qui permettent aux provinces, c'est à celle-ci que cela revient, de se dispenser de financer certaines solutions alternatives. Nous pensons toutefois que le gouvernement fédéral devrait être en mesure de fournir aux provinces les fonds nécessaires à l'existence des solutions alternatives en question. Je reviendrai à certaines dispositions particulières du projet de loi concernant cet aspect de la question dans quelques instants.

• 1110

Nous tenons à signaler que l'appareil judiciaire s'est toujours vu confier la tâche de condamner les coupables à des peines d'emprisonnement, ce qui, en fait, est la solution la plus coûteuse, aussi bien sur le plan financier qu'humain. Mais il y a des dispositions dans le projet de loi qui permettent aux provinces, ou au territoires, de se récuser en prétendant ne pas disposer des ressources nécessaires, ou en arguant que, les ressources n'existant pas, le juge n'aura pas les moyens de faire appliquer telle ou telle peine de substitution. En fait, sur le plan pratique, il n'y aura pas de peine de substitution, et le juge en sera réduit à prononcer les sanctions traditionnelles, c'est-à-dire en dernier recours, l'emprisonnement. Je le répète, cela ne fera que coûter plus cher.

À la page 6 de notre mémoire nous énonçons un certain nombre de principes précis qui découlent des principes essentiels de la proportionnalité et de la modération.

[Texte]

First, restraint must be applied in determining what behaviour should be prohibited by the criminal process. So we're saying that there should be fewer offences and fewer offences that allow imprisonment as the penalty and that imprisonment shouldn't automatically be the penalty for an offence.

Second, imprisonment, as the final coercive sanction, should be imposed only as a last resort.

Third, it should be recognized that increasing the penalty fails to increase compliance with social norms. In that regard, one only has to look at what has been going on in the United States to see that its prison population has now gone to 1.4 million from 350,000 in 1973, apparently with no appreciable effect on reducing crime rates.

On page 6 of the brief we point out a number of specific points that we say should be included in a model for sentencing.

First, we feel that statutorily entrenched principles shouldn't simply reflect aspirations but should be cast in the form of specific directions and limitations that can be enforceable, not simply laudable.

Second, the maximum penalties provided in the Criminal Code should be reduced to reflect what is in reality going on in the courts.

Third, we must develop modern and adequate alternatives to incarceration that respond to offenders in light of the offences they have committed.

Next, sentencing hearings should be restructured so that the judges have the power in certain circumstances to inquire into and obtain relevant information as to the proposed sentence or even the nature of the confinement before imposing the sentence.

Next—I'm now on page 7—provincial and territorial appellate courts should be encouraged to issue guideline judgments regarding sentencing ranges and relevant factors, the use of imprisonment, and the role of the sentencing judge and other participants in the sentencing process.

Next, we recommend the establishment of a national sentencing court that would deal with fitness of sentence. As I'm sure the committee is aware, the provincial appellate court is usually the highest court in each province determining fitness of sentence. On occasion the Supreme Court of Canada will hear sentence appeals that deal with matters of national importance, but it will not deal with fitness issues. Whether it should be the Supreme Court of Canada or a differently constituted national court of course requires consultation with the judiciary and others.

Lastly, we recommend the creation of a sentencing commission. As we see it, this sentencing commission would provide participants in the appellant process with information; would provide criminological data, case law and other literature; and would also be able to provide information to the public on sentencing, imprisonment and release issues. Just what the exact role of that commission would be overall, of course, needs to be developed further.

[Traduction]

Premièrement, la modération doit être appliquée lorsqu'il s'agit de déterminer quel comportement devrait être interdit par le système pénal. Ce que nous disons là c'est qu'il devrait y avoir de moins en moins d'infractions qui justifient l'emprisonnement, à savoir que l'emprisonnement ne doit pas automatiquement être la sanction prévue.

Deuxièmement, l'emprisonnement, comme sanction coercitive ultime, ne devrait être imposé qu'en dernier ressort.

Troisièmement, le fait d'intensifier la sévérité des sanctions pénales ne favorise aucunement le respect des normes sociales. Par exemple, la population carcérale aux États-Unis est passée de 350 000 en 1973 à 1,4 million de nos jours, sans que l'on ait pu constater une diminution correspondante dans les taux de criminalité.

À la page 7 du mémoire nous énonçons un certain nombre de principes dont devrait s'inspirer tout modèle pour la détermination de la peine.

Premièrement, des principes légalement enchâssés qui ne représentent pas uniquement des aspirations, mais se fondent sur des orientations et des restrictions, qui seront applicables et non uniquement dignes d'éloges.

Deuxièmement, des maximums réduits afin de refléter la réalité de la détermination de la peine.

Troisièmement, l'élaboration de solutions de rechange modernes à l'incarcération, qui correspondent aux contrevenants en fonction des infractions perpétrées.

Ensuite, les audiences sur la détermination de la peine devraient être restructurées de façon à habiliter, et obliger dans certains cas, le juge du procès à obtenir des renseignements pertinents sur des solutions de rechange et sur la nature de l'incarcération proposée avant l'imposition de la condamnation.

Ensuite—je suis maintenant à la page 8—les cours d'appel provinciale et territoriale seront incitées à prononcer des directives en matière d'échelle des peines, des facteurs pertinents, de l'utilisation de l'emprisonnement, du rôle du juge du procès et du rôle des divers participants au processus de détermination de la peine.

Ensuite, nous recommandons l'établissement d'un tribunal national chargé d'entendre les appels relatifs au caractère juste de la sanction. Le Comité sait certainement que la Cour d'appel provinciale est en général l'instance suprême de la province qui puisse décider du bien-fondé de la sanction. Dans certains cas la Cour suprême du Canada peut entendre l'appel si celui-ci est d'importance nationale, mais elle ne se prononce pas sur la justesse de la sanction. Évidemment, il faudra consulter les juges et les autres parties intéressées avant de décider s'il appartient à la Cour suprême du Canada ou à un autre instance nationale composée différemment de se prononcer sur ce genre d'appel.

Finalement, nous recommandons la création d'une commission sur la détermination de la peine. Cette commission, telle que nous l'envisageons, fournirait aux parties à l'appel toute l'information nécessaire, c'est-à-dire toutes les données de criminologie utiles, la jurisprudence et autres documents. Elle pourrait par ailleurs informer le public sur la détermination de la peine, l'emprisonnement et toute question ayant trait à la libération. Évidemment il faudrait réfléchir de façon plus approfondie à ce que devrait être exactement le rôle de cette commission.

[Text]

[Translation]

• 1115

In the balance of the brief we specifically look at Bill C-41, and I propose to refer to each particular recommendation. If you would like members to raise questions as I go through each recommendation, that would certainly be convenient for me. Alternatively, once I start to go through it, if somebody wants to interrupt on a particular point, I would be happy to deal with it that way.

The Chair: Unfortunately, we have a set of rules on questioning. In order to be fair to all political parties and members, it would be better that you make your comments. Then we'll have to follow the usual procedure.

Mr. Conroy: All right, let me then continue to take you through the brief. I certainly won't read to you what's written on each page, but I'll focus just on the points that are made.

The first point made on page 8 deals with the aggravating factors section, which has attracted a fair amount of attention. It's our position that these factors now set out in the bill are aggravating factors in any event in practice in the courts today.

If crown counsel has evidence that a particular crime has been committed against a particular group, whether on the basis of race or sex or whatever, the court will find that to be an aggravating factor compared to a situation where there's no particular hatred, bias or prejudice toward a particular group. It wouldn't be limited to the specific headings that are contained in the bill. So that amendment is really a codification of existing practice and reflects, in principle, what's contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and our human rights legislation.

We support that amendment. We think it's a laudable objective to put it in the bill. It's narrowly drafted, specifies the exact types of behaviour targeted, and codifies the existing practice.

The second major point in the bill is alternative measures for adults. All of the sections of the Young Offenders Act pertaining to alternative measures have been taken from that act and put into the Criminal Code with, as far as we can ascertain, very little change.

What's wrong with that, in our view, is it's left up to the Crown to decide whether or not alternative measures will be taken. It's our position that the judge should be able to decide that. If the defence feels this is a good case for alternative measures, it ought to be able to make a submission to the judge and let the judge balance the varying factors. If the judge feels it is an appropriate case for diversion, bearing in mind the criteria and factors set out in the Criminal Code, the judge ought to be able to make the decision, instead of just leaving it to the Crown and this question of potential resources.

We strongly support diversion because we feel this is a good alternative measure. There are many things that come before the courts that could be diverted instead of being taken through the entire process.

Dans le reste du mémoire nous étudions de façon plus détaillée le projet de loi C-41, et je me propose de vous renvoyer à chacune de nos recommandations. Si vous voulez poser des questions, au fur et à mesure que je les lis, cela me conviendrait tout à fait. Mais si quelqu'un veut m'interrompre, sur un point particulier, je pourrai également répondre à ce moment-là.

Le président: Malheureusement, nous avons une procédure déjà bien arrêtée en ce qui concerne les questions. Pour que tous les partis politiques soient traités sur un pied d'égalité, il serait préférable que vous fassiez d'abord votre exposé. Nous pourrions ensuite procéder comme à l'accoutumée.

M. Conroy: Très bien, je vais donc continuer l'exposé du mémoire. Je ne vais pas vous lire tout ce qui est écrit à chaque page, je résumerai.

Tout d'abord, en page 8, il est question de l'article sur les facteurs aggravants, article qui a suscité bien des commentaires. Nous estimons que ces facteurs, tels qu'énoncés dans le projet de loi, sont d'ores et déjà considérés comme des facteurs aggravants par les tribunaux.

Lorsqu'un avocat a la preuve qu'un crime a été commis et motivé par des considérations de race ou de sexe, le tribunal estime que c'est une circonstance aggravante, par rapport à une situation où aucune haine, aucun préjugé à l'égard d'un groupe en particulier ne seraient à l'origine du crime. Ces considérations ne se limitent d'ailleurs pas à l'intitulé contenu dans le projet de loi. On peut donc dire que cette modification n'est qu'une confirmation et codification de ce qui existe déjà dans la pratique, et en même temps l'application de principes de ce que contient la Charte canadienne des droits et libertés, ainsi que notre législation en matière de droits de la personne.

Nous appuyons cette modification de la loi. Nous estimons qu'il est tout à fait louable que ce soit maintenant inscrit dans ce projet de loi. Le libellé est précis, et permet de déterminer avec précision les comportements visés, tout en codifiant la pratique existante.

Le deuxième point important dans ce projet de loi concerne les mesures de rechange réservées aux adultes. Les articles de la Loi sur les jeunes contrevenants concernant les mesures de rechange ont été retirés de la loi et ajoutés au Code criminel sans, dans la mesure où nous pouvons en juger, beaucoup de modifications.

Ce qui nous paraît faux, dans tout cela, c'est qu'il appartient maintenant à la Couronne de décider si oui ou non l'on appliquera des mesures de rechange. Nous estimons qu'il appartient au juge d'en décider. En effet, si la défense estime que c'est précisément l'occasion de recourir aux mesures de substitution, elle doit pouvoir l'expliquer au juge et laisser ensuite celui-ci trancher. Si le juge penche contre ces mesures de substitution, compte tenu des critères et circonstances décrits dans le code criminel, il doit être en mesure de prendre lui-même la décision, au lieu de s'en remettre à la Couronne, qui alors dispose ou ne dispose pas des ressources nécessaires.

Nous sommes de fervents partisans des mesures de déjudiciarisation, car nous estimons que c'est une bonne solution. Beaucoup de causes sont soumises aux tribunaux qui auraient pu faire l'objet de mesures de déjudiciarisation, au lieu que l'on ait à soumettre le dossier à toute une procédure judiciaire.

[Texte]

Importantly, though, this should not depend upon local resources. It shouldn't depend upon approval of the particular program by the attorney general. There are many programs that are developed by community groups that judges are aware of, particularly in aboriginal communities. We say judges ought to be able to resort to those without it having to be particularly approved by the local attorney general.

Pages 10, 11 and 12 deal with the alternative measures, and our specific recommendations are set out on page 12.

We also make a comment on page 12 about the inadequate protection to individuals. In our view, the minute alternative measures are raised as a possibility, anything that's said in that context should be on a "without prejudice" basis. That would encourage the use of alternatives and encourage people who are admitting responsibility, and again who meet the proper criteria, to be able to go through that process rather than being in a situation where they are unable to decide whether to exercise their right to remain silent or to volunteer their responsibility and to participate in a program that involves their accepting responsibility and putting something back into the community.

On page 13 we deal with the statement of purpose and principles. We support the inclusion of a statement of purpose and principles in sentencing, and we're particularly pleased to see the statement in this bill includes the reference to crime prevention initiatives, so it's clear those initiatives have a major part to play in trying to reduce crime and not just sentencing. We think the statement expresses the aim of the sentencing process well and acknowledges the fundamental importance of those initiatives.

The bill goes on to set out certain objectives. In the English version—this is in proposed section 718—it says the court should look at one or more of the objectives. If you look at the French version, it appears to be different. It doesn't say one or more; it seems to oblige the court to look at all the objectives. It's our view that the English version should be amended to conform with the French.

Really, in sentencing, a judge should look at all those objectives and balance them, not just look at one. What will happen is that you'll have one judge who may focus on just one or two of the objectives, and another judge in another province or in another town may focus on others. You will still have this problem of disparity in sentencing, depending on the particular view of the particular judge.

We feel the judge should be required to look at all these objectives, then balance them to fit the circumstances of each case, then provide a full set of reasons for judgment that take them all into account. They may not all apply in each case.

[Traduction]

Mais, et ceci est important, cela ne devrait pas dépendre de la disponibilité des ressources au niveau local. C'est-à-dire que cela ne devrait pas dépendre de la décision du procureur général qui aurait à approuver ou non tel ou tel programme. Il est fréquent que des groupes communautaires créent des programmes que connaissent très bien les juges, je pense particulièrement aux communautés autochtones. Nous disons donc que les juges devraient pouvoir faire appel à ces programmes, sans que l'on ait besoin pour cela de l'approbation du procureur général local.

Vous trouverez aux pages 10, 11, 12 et 13, la section concernant les mesures de rechange, avec nos recommandations en page 13 et 14.

En page 14 nous parlons également de la protection insuffisante dont jouissent les suspects. Dès que des mesures de rechange sont envisagées, il devrait être clair à partir de ce moment-là que tout ce qui est dit ne pourra être utilisé contre l'inculpé. Cela permettrait d'encourager le recours aux mesures de rechange, et également d'encourager ceux qui reconnaissent la responsabilité, et qui remplissent les conditions voulues, à choisir la voie des solutions de rechange plutôt que d'être dans une situation où ils n'arriveraient pas à décider s'ils doivent exercer leur droit au silence, ou au contraire avouer leur responsabilité, et participer à un programme qui part du principe qu'ils reconnaissent leurs responsabilités mais qu'en même temps ils sont prêts à dédommager la collectivité.

• 1120

À la page 15, nous discutons de l'énoncé de l'objectif et des principes. Nous sommes en faveur de l'adoption d'un énoncé de l'objectif et des principes de la détermination de la peine et nous nous réjouissons tout particulièrement de voir que l'énoncé fait état d'autres initiatives de prévention du crime. Il est donc évident que ces initiatives auront un rôle important à jouer pour la réduction de la criminalité et non seulement pour la détermination de la peine. Nous estimons que cet énoncé exprime parfaitement l'objectif visé par le processus de détermination de la peine et reconnaît l'importance fondamentale de ces initiatives.

De plus, le projet de loi énonce un certain nombre d'objectifs. Dans la version anglaise—il s'agit de l'article 718—on précise que le tribunal devra tenir compte de "one or more of the objectives". La version française, elle, semble différente. L'expression *one or more* ne semble pas y figurer. Le tribunal semble être tenu de tenir compte de tous les objectifs. Selon nous, c'est la version anglaise qui devrait être modifiée pour la faire concorder avec la version française.

Lors du prononcé de la peine, le juge devrait tenir compte de tous ces objectifs et les doser et non se contenter d'un seul. Il se pourrait qu'un juge en particulier n'en retienne qu'un ou deux tandis qu'un autre, dans une autre ville ou une autre province, en retiendrait d'autres. Le problème de la disparité des peines resterait entier vu les préférences de chaque juge.

Nous estimons que le juge devrait être obligé de tenir compte de tous ces objectifs, les doser en fonction des particularités de chaque procès, après quoi il énoncera ses motifs en fonction de chacun d'eux. La totalité des principes ne s'appliquerait peut-être pas nécessairement dans tous les cas.

[Text]

Our recommendation in that regard, then, is set out at page 14. It specifically asks you to consider deleting the words "one or more of" in that proposed section.

At page 15 we deal with the totality principle, or the fact that this seems now to be codified in proposed paragraph 718.2(c). We simply comment that it may be appropriate to include an outer limit for the total sentence. What we've suggested at page 15 is what was contained in the sentencing commission report, the Archambault report, which would have allowed for the maximum plus one-third as being the top sentence.

Also, on page 15 we deal with proportionality and restraint. The bill contains the provision that the sentence should be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. We support that, and we think it's a laudable objective. But again the question arises, proportionate to what? What do we measure the proportionality against? Each person may have a different view on what's proportionate in gravity and responsibility.

When you look at the other principles in the bill, and particularly the one that deals with the fact that the judge is going to have to impose similar sentences for similar offenders, similar offences, similar circumstances, a judge is going to have to try to grapple with that. The question is where the judge is going to get the information from on what's similar and what's dissimilar.

What we foresee is that a number of sentence appeals may be taken on that question. Counsel will say, well, the sentence is not similar to one imposed, for example, in Newfoundland last week. We're going to have lots of arguments on that question, and it's going to take a long time for appellate courts to develop a body of case precedents that will assist in determining what the ranges are and what's similar.

We deal with this later in the brief, and particularly in relation to the establishment of a sentencing commission, because we see some form of sentencing commission as being the solution to that problem; and if no sentencing commission, at least the provision of adequate resources to the bench, so they will be able to determine that question and have some information provided to them at the trial and appellate stages and not have to wait for the development of this over a large number of years.

We support—I am back at page 15—the statement of proportionality that the least restrictive sentence should be appropriate.

We do say—this is at the bottom of page 15 and the top of page 16—that paragraph 718.2(d) should be amended so that there is an onus of proof, and we say the amendment should be that an offender should not be deprived of liberty unless less restrictive sanctions are shown to be inappropriate in the circumstances. So instead of the word "may", which is simply contained in that section, there's an actual onus to show that these other alternatives have been considered or that they're inappropriate, so there will be something on the record that can be looked at if the matter goes up to a higher court.

[Translation]

Notre recommandation à ce propos se trouve à la page 17. Nous vous recommandons de retrancher les termes «one or more of» de la version anglaise.

Toujours à la page 17, nous discutons du principe de totalité. Celui-ci semble être codifié à l'alinéa 718.2c). Nous disons seulement ici qu'il serait peut-être bon d'ajouter à cette disposition une limite pour la peine totale. Nous reprenons ici les propos de la commission sur la détermination de la peine, le rapport Archambault, qui aurait fixé comme peine totale la peine maximum ajoutée au tiers de cette sanction.

Toujours à la page 17, nous discutons du principe de proportionnalité et de modération. Le projet de loi prévoit que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. Nous souscrivons à ce principe et nous estimons qu'il s'agit là d'un objectif louable. Toutefois, nous posons la question. Proportionnelle par rapport à quoi, et comment mesurer cette proportionnalité? Chacun peut avoir un avis différent sur ce que l'on entend par une peine proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité.

Si l'on se reporte aux autres principes du projet de loi, et en particulier celui qui impose au juge d'infliger des peines semblables dans le cas de délinquants, d'infractions et de circonstances semblables, le juge devrait se pencher sur cette question. Où le juge trouverait-il l'information sur ce qui est semblable et ce qui ne l'est pas?

Nous prévoyons qu'un certain nombre de peines feront l'objet d'un appel pour ce motif. L'avocat dira que la peine n'est pas semblable à celle infligée, par exemple, à Terre-Neuve la semaine précédente. Cette question sera abondamment débattue et il faudra du temps avant que les cours d'appel n'établissent la jurisprudence qui permettra de déterminer la fourchette applicable et de définir ce que l'on entend par semblable.

Nous en discutons plus tard dans le mémoire, notamment en ce qui concerne la création d'une commission sur la détermination de la peine qui pourrait constituer la solution à ce problème. Faute d'une commission comme celle-là, il faudrait à tout le moins fournir à la magistrature les ressources nécessaires pour qu'elles puissent trancher la question et obtenir l'information dont elle a besoin au procès et en appel sans avoir à attendre l'élaboration de cette jurisprudence échelonnée sur un grand nombre d'années.

• 1125

Comme nous le disons à la page 18, nous souscrivons au principe de proportionnalité qui prévoit qu'il faut infliger la sanction la moins contraignante.

Au milieu de la page 18, nous recommandons que, dans la version anglaise, l'alinéa 718.2d) soit modifié de façon à prévoir que: «an offender should not be deprived of liberty, unless less restrictive sanctions are shown to be inappropriate in the circumstances». Cette modification de la version anglaise obligerait à prouver que des sanctions moins contraignantes ont été envisagées et qu'elles ont été jugées inappropriées. De cette façon, un élément du dossier pourrait être consulté si l'affaire serait portée devant une instance supérieure.

[Texte]

Again the French version appears to impose an obligation to consider all alternatives, whereas the English version just uses the word "may". So again we would take the position that we should amend the bill to bring the English version into line with the French, or our hope would be that you would consider the specific amendment we're proposing. Our recommendation is specifically set out on page 16.

The next point we deal with is fines. We support the greater use of fines as an alternative sanction. Again, the bill codifies what judges are supposed to do, namely, inquire into a person's ability to pay. We suspect that what happens is that information is provided but the circumstances change; and that's why, according to the statistics circulated with the bill, one-third of adult offenders admitted to correctional facilities in Canada are there because of non-payment of fines, which is an awfully large number of people who are occupying very expensive accommodation. That's a significant problem that should be addressed.

We do have some concerns about the mechanism that is provided in the bill in terms of default, because we think there's going to be disparity. This is the mathematical calculation that depends on a number of factors that are peculiar to specific provinces or local towns. That is set out specifically in proposed sections 734.4 and 734.5. It takes away judicial discretion completely, so that it's a mathematical calculation based on the information that's specifically required. We think there should be judicial discretion.

We don't say this in our brief, but it occurs to me that what you might want to consider is that when a judge imposes a fine, and because there may have to be some sanction in default of payment of the fine... I know provincially, at least in British Columbia, they use distress or a civil process to try to collect the fine, and that has apparently been reasonably successful in reducing the number of people in prison in default. If he imposes a fine, why couldn't a judge say "and in default, community service", or some alternative to imprisonment, some way of making the person do something else that will put something back into the community or that will amount to an equivalent to the fine?

Most importantly, we think judicial discretion should be maintained there so that a judge can determine exactly what's appropriate in the circumstances, rather than an automatic calculation that may result in disparity because of the different statistics or different financial information in each place.

On page 18 we deal with the issue of victim representation. Proposed section 722 in the bill is really the same as the law that exists now, but it requires the form of the victim impact statement to be left to the discretion, essentially, of the Lieutenant Governor in Council of the province. It has been our experience that certain provinces have not prescribed a form, and yet whatever forms a probation officer or a local office comes up with, they're tendered in that form in any event, and

[Traduction]

Encore une fois, la version française semble obligée à tenir compte de toutes les solutions possibles tandis que la version anglaise n'impose pas cette contrainte. C'est pourquoi nous estimons que le projet de loi devrait être modifié de manière à faire concorder la version anglaise avec la version française. À défaut, nous espérons que vous ferez bon accueil à l'amendement que nous proposons. Notre recommandation figure à la page 19.

Nous abordons ensuite la question des amendes. Nous sommes en faveur du recours accru aux amendes à titre de sanction de rechange à l'incarcération. Encore une fois, le texte codifie la pratique normale des juges, à savoir qu'il doit s'assurer que le contrevenant a les moyens de payer. Nous imaginons que l'information est fournie mais que les circonstances changent et c'est pourquoi, d'après les statistiques qui ont accompagné la diffusion du projet de loi, le tiers des contrevenants adultes incarcérés au Canada se trouvent en prison pour non-paiement d'amendes, ce qui constitue un nombre renversant de détenus qui occupent des installations extrêmement coûteuses. C'est là un problème important sur lequel on devrait se pencher.

Nous avons toutefois des réserves à propos du dispositif prévu dans le texte en cas de non-paiement d'amendes. En effet, cela risque de donner lieu à des disparités. Je parle de la méthode de calcul fondée sur un certain nombre de facteurs propres à telle ou telle ville ou à telle ou telle province. Il s'agit des paragraphes 734.4 et 734.5. Ils enlèvent au juge tout pouvoir d'appréciation puisqu'il s'agit uniquement d'un calcul fondé sur les renseignements exigés. À notre avis, le juge devrait pouvoir exercer son pouvoir d'appréciation.

Nous ne le disons pas dans le mémoire, mais il me vient à l'esprit que ce que vous voudriez peut-être envisager c'est que lorsque le juge impose une amende, et vu qu'une sanction est peut-être prévue en cas de non-paiement de l'amende... Je sais qu'en Colombie-Britannique, par exemple, on impose une saisie ou un recours civil pour percevoir l'amende et cela semble avoir eu pas mal de succès et permis de réduire le nombre de personnes en prison pour non-paiement. Si le juge impose une amende, pourquoi ne pourrait-il pas ajouter «faute de quoi, tant de service communautaire» ou toute autre solution de rechange à l'incarcération, enfin quelque chose qui obligerait le condamné à faire un don à la société qui soit équivalent au montant de l'amende?

Chose plus importante encore, nous estimons que le pouvoir d'appréciation du juge devrait être maintenu pour que celui-ci puisse déterminer avec précision ce qui est approprié dans les circonstances plutôt que de recourir à un calcul aveugle qui risque d'aboutir à de la disparité à travers le pays, vu la diversité des statistiques et des renseignements d'ordre financier disponibles à chaque endroit.

À la page 21, nous discutons de la question de la représentation des victimes. L'article 722 du projet de loi reprend textuellement celui de la loi à une différence près. En effet, la forme de la déclaration de la victime est laissée à la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil de la province. Nous savons que certaines provinces n'ont pas arrêté de formes particulières. Malgré cela, les déclarations sont soumises quelle que soit leur forme, ce qui se traduit par une grande diversité.

[Text]

so you have a wide variety of different forms. We think this should be standardized, and we encourage the federal government to set out a specific form, leaving the provinces the option to design their own form or to digress from the standard form if they wish.

[Translation]

Selon nous, ces déclarations devraient être normalisées et nous encourageons le gouvernement fédéral à fixer une forme particulière, laissant aux provinces la possibilité d'en adopter une de leur propre chef ou de ne pas suivre la norme si elles le souhaitent.

• 1130

The second victim issue in the bill is the provision in relation to 15-year reviews. When a person who is convicted of murder with a life minimum of 25 years or of second-degree murder has an ineligibility period in excess of 15 years and comes up for the 15-year review, the way the current law is worded it's left essentially to the judge to decide whether victim information is relevant in a particular case. This bill essentially allows victim information that was available at the time of sentencing or any information that's available at the time of the 15-year review. It's our submission that this should be left to the discretion of the judge in the circumstances of each case, not made automatic.

This is consistent with the recent decision of the Supreme Court of Canada in a case called *Swietlinski*, in which the majority of the judges, six of the nine, specifically took that position. We've quoted that for you on page 20 of the brief.

At page 20 we deal with probation orders, and we support the continuation of the current regime. However, we raise the question of why probation orders can't be used as a form of sentence for corporations. That would require some slight amendments to the threshold requirements. The threshold requirements, of course, remain for sentencing of individuals, but we feel that a well-structured probation order might sometimes be a more appropriate penalty for a corporation than a fine would be—some sort of court order that requires the corporation to do certain things over a period of time.

The Chair: I hesitate to interrupt you, but I wonder if you could bring your remarks to a close in about five minutes. Otherwise, the members will have no time to raise their points with you.

Mr. Conroy: All right.

The Chair: They all have the brief. Many of them have probably read it already.

Mr. Conroy: The recommendation at page 21 specifically draws your attention to one of the clauses that says that the program has to be approved by the province. I won't repeat what I said earlier. It's going to allow the provinces essentially to eliminate an alternative, but it seems to us that the alternative should be there, and if the courts can sentence to imprisonment, then they ought to be able sentence to the alternative, without it being left up to the province. We say that at that point, and we also say it at pages 24 and 25 in relation to intermittent sentences.

We should point out that the wording of the bill adds to the existing provision of the Criminal Code. Proposed paragraph 737(1)(c) does not contain the words "the availability of appropriate accommodation". We have been operating under a

L'autre aspect du projet de loi relié aux victimes est la révision après 15 ans d'emprisonnement. Quand quelqu'un est trouvé coupable de meurtre et se voit infliger l'emprisonnement à perpétuité avec un minimum de 25 ans d'emprisonnement, ou est trouvé coupable d'un meurtre au deuxième degré et n'a pas droit à la libération conditionnelle avant 15 ans, et se présente pour une révision après cette période, d'après la loi actuelle, c'est au juge de décider si les renseignements fournis par la victime sont pertinents. Le projet de loi permet de tenir compte de tout renseignement fourni par la victime au moment de l'infliction de la peine ou de la révision après 15 ans. Selon nous, cela devrait être laissé au pouvoir d'appréciation du juge en l'espèce et non se faire automatiquement.

Cette position est conforme à l'arrêt rendu récemment par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Swietlinski*. La majorité des juges, six sur neuf, a adopté cette position. Le passage est cité à la page 23 du mémoire.

La page 24 porte sur les ordonnances de probation. Nous sommes en faveur du maintien du régime actuel. Toutefois, nous soulevons la question de savoir pourquoi les ordonnances de probation ne peuvent pas servir de peines dans le cas des entreprises. Il faudrait pour cela apporter de légères modifications aux conditions préalables. Celles-ci, évidemment, continueraient de s'appliquer dans le cas des particuliers, mais nous estimons qu'une ordonnance de probation bien pensée constituerait une sanction plus appropriée dans le cas d'une entreprise qu'une amende ne le serait—je pense à une ordonnance du tribunal qui exigerait d'une société qu'elle accomplisse telle ou telle chose sur une période donnée.

Le président: J'hésite à vous interrompre, mais je crois que vous feriez bien de conclure votre déclaration dans les cinq prochaines minutes, sans quoi certains députés n'auront pas le temps de vous poser des questions.

M. Conroy: Très bien.

Le président: Ils ont tous le mémoire. Beaucoup d'entre eux l'ont sans doute déjà lu.

M. Conroy: La recommandation de la page 26 attire votre attention sur un des articles qui précise que le programme doit être approuvé par la province. Je ne répéterai pas ce que j'ai déjà dit. Cela permettrait aux provinces, dans les faits, de supprimer la mesure de rechange. Or, selon nous, celle-ci doit exister et si le tribunal peut imposer une peine d'emprisonnement, il devrait aussi pouvoir imposer une mesure de rechange sans devoir dépendre pour cela de la province. Nous reprenons cet argument aux pages 28 et 30 en ce qui concerne les peines discontinues.

Nous signalons par ailleurs que le texte du projet de loi ajoute des éléments à la disposition actuelle du Code criminel. En effet, l'alinéa 737(1)c) ne contient pas les mots «la disponibilité d'un établissement adéquat». À notre connaissance,

[Texte]

section with respect to intermittent sentences up to now, and to the best of our knowledge it hasn't caused a problem. This amendment is going to reduce the number of intermittent sentences that would be imposed, so it takes away an alternative.

I have a quick comment about the conditional sentence. We have some difficulties with it. We know that it's an effort by the government to come up with another alternative, and we applaud and encourage that. However, as we understand it, the judge is supposed to decide, "I'm going to sentence you to a certain amount of time, but I'm going to suspend it", and then if the person breaches a condition, that time automatically is imposed. If you think about it, the judge is going to be thinking more in terms of supervision. He's going to be saying, "Really what I'm going to be doing is putting you under supervision for a period of time".

We have difficulty with that, because when the judge sentences to incarceration, he might say that a six-month sentence is appropriate, but if he is sentencing thinking of supervision on the street, for the same thing, he might feel that two years of supervision is what's required in the particular circumstances.

The problem is with the breach mechanism, because if he's sentencing for two years, even though he's theoretically imposing a custodial sentence but suspending it, we think that in practice he's going to be thinking in terms of supervision. Then if the breach is automatic, it's going to be a period of time in prison that's the length of the supervision period, as opposed to what would be a specific imprisonment period.

• 1135

So if they're going to maintain it, something needs to be done about the breach mechanism so it's not automatic. The judge sentences the two years. He's really thinking supervision. But if there's a breach, surely the person should come back before that judge and the judge should decide what the appropriate penalty is for the breach, rather than making it automatic.

We see that as a particular problem with that proposed section.

To conclude, at pages 25 to the end we deal with what's missing from Bill C-41. We recommend you specifically amend the code to provide that time in custody counts in a sentencing, so there's more frankness in sentencing. If somebody who's done two years on remand comes up for sentencing, the judge applies what's become a sentencing principle of giving him credit for double time. Then the person gets a sentence of maybe one month. The public's outraged, because they don't understand what's actually gone on.

In our view, it's better for the judge, if he thinks the sentence should be two years, to say two years, then allow the people who carry out the sentence to make the modification according to the code. The public then understands clearly what the sentence was and that the person simply got credit for the time in custody. That's what they do in the U.S., and that's what they do in the United Kingdom.

[Traduction]

le libellé actuel applicable aux peines discontinues n'a pas causé de problèmes. Cette modification réduirait le nombre de peines discontinues qui pourraient être imposées, ce qui supprimerait une mesure de rechange.

J'ai un bref commentaire à propos de la condamnation à l'emprisonnement avec sursis. Nous avons certaines réserves ici. Nous savons que le gouvernement tâche par là de trouver une autre mesure de rechange et nous nous en réjouissons. Toutefois, cela signifie selon nous que le juge déciderait d'imposer une peine de telle durée mais de surseoir à son application. Si le condamné enfreint une des conditions de l'ordonnance de sursis, la peine intégrale est appliquée. Si l'on y réfléchit un peu, on verra que le juge devra songer aux possibilités de surveillance. En effet, cela revient à dire qu'il place le condamné sous une période de surveillance.

Nous avons des réserves ici, parce que le juge qui impose une peine de six mois de prison pourra estimer qu'il s'agit d'une sanction appropriée. Toutefois, s'il songe plutôt à de la surveillance, il pourra estimer que deux ans de surveillance cela constitue la sanction appropriée en l'espèce.

Le problème, ce sont les dispositions en cas de manquement aux conditions de l'ordonnance. En effet, si le juge impose une peine de deux ans, même s'il s'agit en théorie d'un placement sous garde assorti de sursis, nous estimons que dans la pratique il songera davantage à de la supervision. En cas de manquement, la durée de l'incarcération sera celle qui avait été prévue pour la surveillance et non pour la durée du séjour en prison.

Si l'on veut conserver cette disposition, il faudra modifier les conséquences de la violations pour qu'elle ne soit pas automatique. Le juge impose une peine de deux ans. Il pense en fait à la surveillance. Mais en cas de violation, il est évident qu'il faudrait renvoyer cette personne devant le juge et que ce serait à ce dernier de décider de la façon de sanctionner cette violation au lieu de prévoir une peine automatique.

Nous pensons que l'article proposé soulève ce problème.

Pour terminer, de la page 25 à la fin, nous traitons des éléments qui ne figurent pas dans le projet de loi C-41 et qui devraient y figurer. Nous vous recommandons en particulier de modifier le code pour que le juge qui détermine la peine tienne compte du temps passé en détention, de façon à rendre ce processus peu transparent. Lorsqu'un accusé a passé deux ans en prison avant de revenir devant le juge pour qu'il fixe sa peine, celui-ci applique ce qui est devenu un principe en la matière, à savoir qu'il lui accorde un crédit égal au double de la durée de la détention. L'accusé reçoit alors une peine d'emprisonnement d'un mois. Le public est outragé parce qu'il ne comprend pas ce qui s'est passé.

Il nous paraît préférable que le juge impose une peine de deux ans, si c'est la peine qui lui paraît appropriée, et de laisser ensuite ceux qui sont chargés de l'exécution de la peine d'apporter cette modification conformément aux codes. Le public comprendra encore clairement quelle était la sentence et que l'accusé a tout simplement obtenu un crédit pour le temps qu'il a passé en prison. C'est ce qui se fait aux États-Unis et c'est ce qui se fait au Royaume-Uni.

[Text]

At page 27 we encourage a specific separate section to deal with aboriginal offenders, instead of having it set out in the proposed principles section. We encourage that the section itself encourage traditional aboriginal approaches to conflict resolution and resolution of criminal problems, particularly sentencing circles, panels of elders, these sorts of things, which have been very successful, particularly in the north. We think these should be open to non-aboriginal people too.

The last part of the brief then deals with the sentencing commission, which I've already mentioned to you. We simply state there we encourage the development of such a commission. In the alternative, the judges are going to have to have the resources to meet the proposed new principles section in order to carry out their mandate. We strongly encourage you to do one or the other.

The Chair: Thank you very much. I must point out again about the matters that aren't in the bill, we don't have the power to put them in. We can only amend what's in the bill, although individuals can pass on your comments to the Minister of Justice and so on.

With Bill C-45 we can add things to the bill, because it was sent to us under a new procedure whereby the bill was sent to us directly from the House before a second reading vote. That's something new. But Bill C-41 was sent under the traditional procedure, and we can only amend what's in. We can't add new things, unfortunately.

Mr. Conroy: Mr. Chairman, did you want me to deal very quickly with Bill C-45 as well, or did you want that dealt with after Bill C-41?

The Chair: The members might question you on those things, but unfortunately we're limited. We usually start our meetings at 9:30 a.m., but today, because we started later, we're going to be in a jam if we... I think members will raise with you questions on Bill C-45, and to the extent you can, you'll answer them.

Mr. Conroy: We've made only three recommendations in that regard.

The Chair: Do you have them written down?

Mr. Conroy: They're set out in the brief.

The Chair: That's very good. That's fine.

Ms Thompson: Mr. Chairman, although Mr. Conroy's remarks have been predominantly on Bill C-41, we have provided a separate brief on Bill C-45. We would most certainly welcome questions on both bills.

The Chair: I think the members understand that. I want to point out again we will follow the rules adopted for this committee, that we will hear first from members of the committee. We'll hear from members of Parliament who aren't members of the committee afterwards.

[Translation]

À la page 27, nous préconisons l'adoption d'un article distinct qui traite des contrevenants autochtones au lieu de les inclure dans le nouvel article sur les principes. Nous proposons que cet article favorise le recours aux méthodes autochtones traditionnelles en matière de règlement de litiges et de solutions de problèmes de nature pénale, notamment les conseils de détermination de la peine, les conseils d'anciens qui ont donné d'excellents résultats, surtout dans le Nord. Nous pensons également que ces mécanismes devraient être offerts aux gens qui ne sont pas autochtones.

La dernière partie de notre mémoire traite de la Commission sur la détermination de la peine, dont je vous ai déjà parlé. Nous disons simplement que nous sommes en faveur de la création d'une telle commission. À défaut, il faudrait fournir aux juges des ressources qui leur permettraient d'appliquer les nouveaux principes en la matière pour qu'ils puissent exercer leur tâche correctement. Nous vous invitons vivement à adopter l'une de ces solutions.

Le président: Je vous remercie. Je tiens à vous signaler encore une fois que nous n'avons aucun pouvoir sur les sujets qui ne figurent pas dans le projet de loi. Nous pouvons uniquement modifier ce qui figure dans le projet actuel, même si certaines personnes peuvent transmettre vos commentaires au ministre de la Justice et aux intéressés.

Dans le cas du projet de loi C-45, nous sommes en mesure d'ajouter des éléments au projet, parce que nous en avons été saisis dans le cadre d'une nouvelle procédure qui permet à la Chambre d'envoyer directement au comité un projet de loi avant qu'on ait procédé à la deuxième lecture. Cela est nouveau. Le projet de loi C-41 nous a été renvoyé selon la procédure traditionnelle et nous ne pouvons modifier ce qui y figure. Il ne nous est pas possible d'ajouter de nouveaux éléments, ce que je trouve regrettable.

M. Conroy: Monsieur le président, voulez-vous que je vous parle également du projet de loi C-45 ou préférez-vous que nous le fassions après l'examen du projet de loi C-41?

Le président: Les membres du comité voudront peut-être vous poser des questions sur ces sujets mais le temps nous est malheureusement limité. Nous commençons habituellement nos audiences à 9h30, mais aujourd'hui, nous avons commencé plus tard, et nous allons avoir de gros problèmes si... je crois que les membres vont vous poser des questions au sujet du projet de loi C-45 et vous y répondrez si vous le pouvez.

M. Conroy: Nous n'avons fait que trois recommandations à ce sujet.

Le président: Les avez-vous formulées par écrit?

M. Conroy: Elles figurent dans le mémoire.

Le président: Très bien. Excellent.

Mme Thompson: Monsieur le président, les commentaires de M. Conroy portent principalement sur le projet de loi C-41 mais nous avons préparé un mémoire distinct au sujet du projet de loi C-45. Nous sommes tout à fait disposés à répondre à des questions portant sur les deux projets de loi.

Le président: Je crois que les membres le savent. Je tiens à signaler de nouveau que nous allons appliquer les règles du comité et entendre d'abord les membres du comité. Nous entendrons ensuite les députés qui ne font pas partie du comité.

[Texte]

M. Langlois (Bellechasse): Je voudrais remercier les témoins pour leur présentation.

Quand je vais faire référence aux pages à propos desquelles je vais poser des questions, il s'agira des numéros de pages de la version française.

[Traduction]

Mr. Langlois (Bellechasse): I would like to thank the witnesses for their presentation.

When I mention a page number regarding one of my questions, it means the page number of the French Version.

• 1140

À l'heure actuelle, comme vous le mentionnez, le juge n'a pas à tenir compte de la période d'incarcération préalable au verdict ou au plaidoyer de culpabilité dans la détermination de la peine.

Lorsqu'une personne est incarcérée avant son procès, sans être libérée sous condition, avez-vous une idée du ratio qui doit être appliqué dans l'évaluation de cette période de détention, qui me semble compter davantage puisque la personne a été détenue alors qu'elle devait être présumée innocente? Il peut arriver facilement qu'une personne soit détenue jusqu'à 8, 10, 12 ou 18 mois, surtout lorsqu'il y a des incidents de procédure ou qu'on a un procès devant jury.

Vous semble-t-il que cette période pendant laquelle est incarcérée une personne jouissant de la présomption d'innocence doive compter davantage que celle où une personne a été jugée coupable?

Mr. Conroy: In practice that's precisely what happens. The principle that has been developed by the courts is, first of all, in the discretion of the individual judge, but a rule of thumb is that you get double time. Because you're serving remand time you aren't eligible for remission, you don't get to participate in various programs, and it's considered harder time. A general rule is double the time, but it's not invariably applied, so you do have disparity from region to region and sometimes from town to town. That's why we recommend giving actual credit for the actual time, and apply it to everybody.

M. Langlois: Je voudrais maintenant discuter du principe que vous avez énoncé et que vous connaissez probablement par coeur. Je l'ai peut-être mal saisi et j'aurais besoin d'explications supplémentaires. Il s'agit du rôle du juge qui, dans un procès, a le fardeau de déterminer la peine, dans notre droit actuel, par rapport à celui que jouerait la commission dont vous prônez la création.

Cette commission-là serait-elle une sorte de commission de révision, soit une commission qui assisterait le juge pendant qu'il délibère sur le prononcé de la sentence?

Mr. Conroy: What we thought was that if you had a commission that obtained information across the country on what is going on in each province, what are the ranges of sentences actually being imposed, so you'd have criminological data, presumably sociological data, and information from the bar in terms of what's going on, this commission could bring that information together and supply that information by way of regular bulletins or whatever to courts across the country, so they'd have some idea of what's actually going on in terms of ranges. Hopefully, that would then provide the information to the judge so he could impose a sentence that's similar for similar offenders in similar circumstances and meet that principle of the bill, and the proportionality would correspond.

Presently, as you mentioned, the sentencing judge does not have to take into account the period of custody spent by the accused before the verdict or the guilty plea.

In the case of a person that's kept in custody before trial, without bail, do you have any idea of the ratio that is used in assessing this period of detention, which seems to count more since that person has been sent to custody when he was presumed innocent? It happens often that an accused spends 8, 10, 12 or 18 months in custody, especially when there are procedure problems or a trial before a jury.

Do you think that the period of custody spent by a person presumably innocent should count more than that of a guilty person?

M. Conroy: C'est en fait ce qui arrive en pratique. Le principe qu'ont élaboré les tribunaux est que tout d'abord c'est au juge de décider du coefficient à utiliser mais en règle générale, le juge double tout simplement la période de détention. En effet, pendant la détention avant le procès, l'accusé n'a pas droit à une remise de peine, il ne peut participer aux programmes offerts et on considère en général que c'est une peine plus sévère. On double le plus souvent la durée de cette détention, mais pas toujours, il y a donc certaines disparités entre les régions et parfois entre les villes. C'est pourquoi nous recommandons de créditer le détenu déclaré coupable de la période qu'il a déjà passé en prison, et cela pour tout le monde.

Mr. Langlois: I would like now to talk about the principle you have stated and that you probably know by heart. I may have misunderstood what you said and I'd like some more explanations. It's about the role of the judge who, at trial, has to determine the appropriate sentence, according to our present law, and the role of the commission that you propose.

Would that commission be a kind of review board or a commission that would help the judge while he examines the appropriate sentence?

M. Conroy: Nous avons pensé que cette Commission recueillerait des renseignements sur ce qui se fait dans les différentes provinces, sur les peines imposées par les juges, elle rassemblerait également des données criminologiques, et aussi sociologiques, elle inviterait le Barreau à l'informer de ce qui se passe et elle rassemblerait tout ces renseignements qu'elle transmettrait sous forme de bulletins ou autrement à tous les tribunaux du Canada pour que les juges sachent quels sont les diverses peines qui sont imposées par les autres juges. Nous espérons ainsi qu'avec ces renseignements, les juges pourraient imposer une peine qui serait comparable à ce qu'imposent les autres juges pour des contrevenants et des situations comparables, ce qui respecterait les principes énoncés dans le projet de loi et notamment le critère de proportionnalité.

[Text]

Hopefully this would provide greater certainty in sentencing. People would have a better idea of what's likely to occur. It would therefore hopefully eliminate some disparity. It would hopefully eliminate the practice of judge shopping. People wouldn't be trying to roll into one court or another simply to get either a soft judge or a hard judge, depending upon which side of the fence you're on. Also, hopefully it would eliminate some of the disparity that may occur simply because in one case you may have a good lawyer and in another case you don't. The ranges would be more developed by this commission and be available.

Another important role for the commission would be that when you have an unusual or exceptional event that is reported over and over again by the media and it whips up the public's emotional fears, this commission could presumably also supply information to the media and to the public and say "This is what's really what's going on across the country" in terms of this particular type of offence or these types of sentences, or "This is what's going on in practice", so that the public wouldn't just hear the unusual events and continually think of that as a usual event, because they'd be getting the event being put into a context by this commission.

M. Langlois: Passons à un autre point. Quels seraient les critères qui, à votre avis, permettraient de déterminer si les sentences imposées par les juges doivent être consécutives ou concurrentes?

[Translation]

Cela donnerait, nous l'espérons, une plus grande certitude en matière de peine. Les gens sauraient mieux ce qui risque de se produire. Cela supprimerait ainsi certaines disparités. Un tel système mettrait fin à la pratique qui consiste à choisir son juge. Les gens n'essayeraient pas de faire inscrire leur dossier aux rôles d'un tribunal ou d'un autre pour avoir un juge clément ou un juge sévère, selon le côté de la barricade où l'on se situe. Cela pourrait en outre réduire les disparités qui peuvent survenir du simple fait que certains accusés ont de bons avocats et d'autres pas. Cette Commission serait chargée d'établir des fourchettes et ces données seraient distribuées.

Cette Commission pourrait également jouer un autre rôle important. Par exemple, dans un cas où un événement exceptionnel ou peu ordinaire ferait la manchette de tous les journaux et susciterait des réactions irrationnelles dans la population, cette Commission pourrait informer les médias et le public et leur dire—c'est ce qui se passe en pareil cas au Canada—pour ce qui est du type d'infractions ou du type de peines imposées ou encore—c'est d'ailleurs ce qui se fait en pratique—de sorte que le public ne penserait pas que les événements habituels sont choses habituelles, parce que la Commission les aiderait à replacer l'événement dans son contexte.

Mr. Langlois: Let's go to another point. What type of criteria should we apply to decide whether sentences should be consecutive or concurrent?

• 1145

Si j'ai bien compris votre exposé, les peines consécutives devraient être l'exception.

Mr. Conroy: The principle now is that if the event is tied together, for example if the person has been involved in a spree, then often the courts will impose concurrent sentences. But if the events or the offences the person is involved in are separate and distinct, then usually the consecutive sentence would be imposed.

So it really depends on whether the person is involved in five or six different offences all arising out of one matter that happens within one day or two days, or, rather, a whole series of quite separate and distinct offences that really warrant separate and independent sentences, which then are consecutive—but always being limited by the totality principle, so the overall sentence is a fit sentence in relation to the sentencing principles.

M. Langlois: À la page 10, vous parlez du rôle du juge dans la détermination de la peine. D'ailleurs, vous en parlez à peu près chaque fois que vous employez le mot «juge».

Avez-vous des objections de principe à ce que le jury puisse intervenir, soit pour faire des recommandations, soit même pour prendre des décisions dans la détermination de la peine?

Mr. Conroy: Certainly the members of the Canadian Bar committee on imprisonment and release don't have any objection to that. We would probably be very supportive of that.

This flows from the experience with sentencing circles. I don't know if the committee is familiar with what happens in the circles, but after the basic parameters are set for what the maximum will be for the penalty, it's opened up to the people

If I understand your brief correctly, consecutive sentences should be exceptional.

M. Conroy: À l'heure actuelle, lorsque les infractions sont reliées, par exemple, lorsqu'un prévenu les a commises dans un court laps de temps, il arrive souvent que les tribunaux imposent des peines concurrentes. Par contre, lorsque les événements ou les infractions auxquelles l'accusé a participé sont distinctes, c'est habituellement une peine consécutives que le tribunal impose.

Il faut donc savoir si le prévenu a commis cinq ou six infractions différentes reliées entre elles au cours de la même journée ou en deux jours ou s'il s'agit plutôt d'une série d'infractions tout à fait distinctes qui appellent des peines distinctes, qui seront alors consécutives—sous réserve de respecter le principe de la totalité, à savoir que l'ensemble des peines est proportionnel à la gravité de l'infraction comme le prescrivent les principes en la matière.

Mr. Langlois: On page 10, you speak about the role of the judge in sentencing. For that matter, you mention that role almost every time you use the word "judge".

Do you object on principle to the jury being involved in sentencing, through recommendations or through a decision on the proper sentence?

M. Conroy: Je suis convaincu que les membres du Comité sur l'emprisonnement et la libération de l'Association du Barreau canadien ne s'y opposeraient pas. Nous serions en fait très favorables à ce genre de mesure.

Cela s'explique par ce que nous savons des conseils de détermination de la peine. Je ne sais pas si le comité sait bien ce qui se passe dans ce genre de conseil, mais l'on commence par fixer les grandes lignes de ce que pourrait être la peine

[Texte]

who are participating in the circle. It goes around the circle. Usually the victim is there, the police are there, the victim's family, the accused's family. They talk about what went on. It's much more difficult for the offender. He's not standing behind the lawyer, who simply makes the submission. The offender actually has to be accountable for what went on, and everybody gets to have a say in the matter.

What we've discovered is that this overcomes the media distortion, because the people are participating in the sentence and they see what the actual facts are. We've known, for example as an exercise in law school, that if you take just what the media have said and you show it to the law school class, they say lock him up and throw away the key. If you provide them with all the information that was before the court, they invariably come up with constructive and progressive sentencing. This exercise has been done with parole board decisions as well.

So while it isn't the panacea... there are certain offences, child abuse offences and some sexual offences, where the victim may not be comfortable at all in the circle type of setting. But for a number of other offences it has turned out that members of the community have discovered the lack of resources in their community for the particular problem. They have said they will create those resources.

We've had people volunteering to participate in the sentence, go with the individual to a drug and alcohol program and stay with them to ensure they complete it, go on the trapline with the individual or invite the individual to be on the trapline for the next three months of the sentence. It's been a rather interesting experience of having people get involved in sentencing and then participating in it in a very progressive and very constructive way.

So we're supportive of that.

Mr. Langlois: À la page 9, vous parlez de motifs ou de circonstances aggravantes, comme la haine.

Certains témoins ont soutenu devant ce Comité qu'il était inutile d'énumérer les motifs de haine. Il semblerait que, dans certains cas, il suffise d'établir que la haine a été la cause du crime pour que le tribunal puisse considérer qu'il y a là circonstance aggravante et imposer la peine en conséquence.

Croyez-vous, vous et votre association, à la nécessité d'énumérer les motifs de haine?

Mr. Conroy: We support the inclusion of it in the bill. We think it then reinforces the function of the court in terms of what are aggravating factors.

As I said before, it's a codification of the existing practice. If the Crown has evidence of an aggravating factor and any evidence of the offence being committed because of hatred towards a particular group or bias towards a particular group or

[Traduction]

maximum et que c'est ensuite aux gens qui font partie du conseil de s'entendre sur la peine à imposer. Tous ceux qui forment le conseil prennent la parole. Ordinairement, il y a la victime, la police, la famille de la victime et la famille de l'accusé. Ils parlent de ce qui s'est passé. Cela est beaucoup plus difficile pour le contrevenant. Il ne se cache pas derrière un avocat qui se contente de présenter des arguments. Le contrevenant doit rendre compte de ce qu'il a fait et tout le monde peut donner son avis.

Nous avons constaté que cela évite que les événements soient déformés, comme ils le sont par les médias, parce que les gens participent au choix de la peine et ils savent ce qui s'est vraiment passé. Nous avons fait ce genre d'expérience à la faculté de droit; si vous rapportez uniquement les faits tels qu'ils sont présentés par les médias aux étudiants en droit, ils disent enfermez-le et jetez la clé. Si vous leur donnez tous les renseignements dont disposait le tribunal, invariablement, les étudiants envisagent des peines constructives et progressistes. On a fait le même genre d'expérience avec les décisions de la Commission des libérations conditionnelles.

Ce n'est pas une panacée... pour certaines infractions, les agressions d'enfants et certaines infractions sexuelles, il est possible que le mécanisme du conseil ne convienne pas à la victime. Mais pour d'autres genres d'infractions, il est arrivé que les membres de la communauté aient constaté que leur communauté n'avait pas les ressources suffisantes pour répondre à un besoin particulier. Ils ont été jusqu'à dire qu'ils chercheraient à obtenir ces ressources.

Il y a eu des gens qui se sont portés volontaires pour participer à l'exécution de la peine, à aller avec l'intéressé dans un centre de lutte contre les drogues et l'alcool et rester avec lui pour être sûr qu'il termine son traitement, aller faire du trappage avec lui, ou l'inviter à en faire pendant une partie de la peine. La participation des gens au choix de la peine a été une expérience très intéressante et ils y ont participé de façon très constructive et dynamique.

Nous sommes tout à fait en faveur de cette proposition.

Mr. Langlois: On page 9, you talk about motivation or aggravating circumstances, such as hatred.

Some witnesses have suggested to the committee that it was not necessary to list the elements on which hatred may be based. It would seem that in certain cases establishing the fact that hatred was a cause of the infraction would be enough for the court to consider that there is an aggravating circumstance and sentence the accused accordingly.

Do you and your association think it is necessary to specify the various elements on which that hatred is based?

• 1150

M. Conroy: Nous sommes favorables à ce que ces éléments figurent dans le projet de loi. Nous pensons que cela renforcerait le rôle du tribunal pour ce qui est des circonstances aggravantes.

Comme je l'ai déjà dit, cela revient à codifier la pratique actuelle. Lorsque le procureur de la Couronne dispose d'éléments qui indiquent qu'il y a une circonstance aggravante et que l'infraction a été commise en raison de la haine

[Text]

prejudice towards a particular group, when the expression of the opinion of dislike for a particular group, for whatever reason, is put into a physical action such as an assault and it is simply because that person is of that particular group and the Crown has evidence of that, then that is an aggravating factor. It always will be. It certainly couldn't be a mitigating or a neutral factor in any circumstances.

Mr. Forseth (New Westminster—Burnaby): Certainly it is proposed section 718.2 of the bill that has given this committee the most controversy. That was the highlighted issue when the justice minister came before the committee.

It is most interesting: in your brief you state that in actual practice they are currently considered as aggravating factors when they are brought to the attention of the Crown, that it is a codification of what really exists. You say, therefore, that strictly speaking the factors are unnecessarily included in the bill, because in practice they already exist.

Yet now you say that you still support it, though it is really not necessary.

Then you go on to say that this amendment is carefully and narrowly drafted to specify exactly which sorts of behaviour are to be targeted. That was a particular question last time, and I want to put this to you.

Concerning the definition of "sexual orientation", what does that really mean?

When the justice minister was asked that particular question, he cited a case, but in looking it up we find that this case doesn't particularly define it at all. It is only a footnote. The reference was that sexual orientation would mean homosexuality, heterosexuality, or bisexuality.

To my mind, the term "sexual orientation" is pretty broad. It could involve all kinds of repugnant possibilities beyond, even those that are illegal. So could you address your mind to the definition of the term "sexual orientation" and support what you are saying when you say that it is carefully and narrowly drafted? I ask this because my assertion is that the term "sexual orientation" is not defined and is too broad.

Mr. Conroy: I would take the definition that you raised a moment ago. That has certainly been the definition I've always understood: homosexual, heterosexual, or some other sexual orientation. It could be any kind of sexual orientation, and it could be something that, as you say, is illegal.

It is one thing for somebody to express an opinion about it and to say they don't like it and to exercise their freedom of speech, but if somebody then goes out and offends against that person simply because they don't like what they stand for or what they do and they are committing this assault on them, using assault as the example, because of that, then that is particularly distinct from somebody getting into a fight simply over a glass of beer or something like that, which has nothing to

[Translation]

manifestée à l'égard d'un groupe particulier ou qu'il y a un préjugé contre un groupe particulier, lorsque le fait de ne pas aimer un groupe particulier, quelle qu'en soit la raison, se manifeste par des actes concrets, comme des voies de fait, pour la seule raison que la victime appartient à ce groupe particulier, alors oui, il y a bien circonstance aggravante. Cela l'est toujours. Ce ne pourra jamais être une circonstance atténuante ou neutre, quelles que soient les circonstances.

M. Forseth (New Westminster—Burnaby): Il est clair que c'est le nouvel article 718.2 du projet de loi qui a suscité le plus de controverse devant le Comité. C'est la question qui a été la plus vivement discutée lorsque le ministre de la Justice a comparu devant le Comité.

J'ai pris note de quelque chose d'intéressant: dans votre mémoire, vous dites qu'en pratique ces éléments constituent déjà des circonstances aggravantes quand ils sont portés à l'attention du procureur de la Couronne et que cela revient à codifier ce qui existe déjà. Vous affirmez donc qu'en théorie, il ne serait pas nécessaire d'énumérer ces facteurs dans le projet de loi, parce qu'on en tient déjà compte en pratique.

Vous dites maintenant que vous êtes en faveur de cette énumération, même si elle n'est pas vraiment nécessaire.

Vous affirmez ensuite que cette modification a été précisément et soigneusement rédigée de façon à clairement définir les types de comportement visés. C'est ce qui a soulevé une question la dernière fois et je vais vous la poser.

Quel est le sens exact de l'expression «orientation sexuelle»?

Lorsqu'on a posé cette question au ministre de la Justice, il a cité une décision, mais lorsque nous avons examiné la décision citée, nous avons constaté qu'elle ne définissait pas vraiment cette expression. Il ne s'agissait que d'une note en bas de page. On y disait que l'orientation sexuelle désignait l'homosexualité, l'hétérosexualité et la bisexualité.

D'après moi, l'expression «orientation sexuelle» est assez large. Elle pourrait viser toutes sortes de possibilités répugnantes qui iraient même au-delà de celles qui sont illégales. Je vous demande donc de me dire comment vous définissez l'expression «orientation sexuelle» et je voudrais savoir sur quoi vous vous appuyez pour affirmer que cette expression a été soigneusement rédigée pour en préciser la portée? Si je vous demande tout cela, c'est parce que pour moi l'expression «orientation sexuelle» n'est pas définie et elle est trop large.

M. Conroy: Je reviendrai à la définition que vous avez mentionnée tout à l'heure. C'est certainement la définition à laquelle j'ai toujours pensé: homosexualité, hétérosexualité ou un autre type d'orientation sexuelle. Cela englobe n'importe quel genre d'orientation sexuelle et cela pourrait désigner, comme vous le dites, un comportement illégal.

Il y a une grande différence entre exprimer son opinion au sujet d'un certain comportement et de dire qu'on ne l'aime pas est d'ainsi exercer sa liberté de parole d'une part, mais d'autre part de s'attaquer à telle ou telle personne pour la seule raison qu'on n'aime pas ce qu'elle représente, ou ce qu'elle fait et de la battre, par exemple, à cause de cela; cela me paraît tout à fait différent d'un particulier qui se bat pour un verre de bière ou quelque chose comme ça, alors que cet élément n'a rien à

[Texte]

do with that particular characteristic. So it is simply when you translate it from the expression of opinion into a physical act that it amounts to a criminal offence. If you are doing it solely because of that status, then that is an aggravating factor.

We say that it is specifically defined because we weren't relating solely to the sexual orientation question but to bias, prejudice, or hate based on—and then it specifies the usual categories of headings that are set out in the charter and in most of the human rights legislation. We say that it is specific in that sense, but we are saying that it is good that it is in the bill because then it is a message to the judges that it is now specifically set out in the law. Many of the other principles that are in the legislation are principles that judges follow now as well. If we are trying to set out a whole code of sentencing, rather than just leaving it to the common law, we're saying that it is better to put it all in the bill so that all the judges across the country will see what the parameters are, what the issues are, and will follow.

Mr. Forseth: If we are giving messages to judges, then what about the notion that instead of the term "sexual orientation" we indeed use the terms about which you have said, "Well, I always thought it was"—that we use the words "homosexuality, heterosexuality and bisexuality" specifically, and limit it?

• 1155

Mr. Conroy: Unless somebody suggests that's going to leave out something that otherwise should be covered, certainly you could do that, but the practice isn't going to change. If somebody assaults somebody because there's a group of people who have green thumbs and they don't like people who have green thumbs, and the assault is because they're from the group who have green thumbs, if I was crown counsel I would submit to the court that this was an aggravating factor, and that the penalty should be greater because the offence was committed out of a hatred, bias or prejudice towards people who have green thumbs.

Mr. Forseth: But will not this section then cut out that defence? When you get into a list, the defence is going to be on the other side saying, "Well, it's not specified here". Therefore you're actually limiting the potential for argument of aggravating factors. That brings us to the next argument. Why not recommend to us that the section should state evidence that the offence was motivated by bias, prejudice or hate and leave it at that, and let it be argued case by case to include all those other permutations that you just mentioned?

Mr. Conroy: Well, proposed paragraph 718.2(a) says:
and, without limiting the generality of the foregoing,

All subparagraphs (i) and (ii) do is codify major categories of aggravating and mitigating circumstances. I don't think it precludes one from considering other aggravating or mitigating circumstances. I don't think it's intended to be exhaustive.

[Traduction]

voir avec une caractéristique personnelle. C'est donc uniquement lorsque l'on passe de l'expression d'une opinion à un acte concret que cela constitue une infraction pénale. Si l'acte est uniquement motivé par une caractéristique personnelle de la victime, cela constitue alors une circonstance aggravante.

Nous disons que cet élément est défini avec précision parce qu'il ne se rapporte pas uniquement à l'orientation sexuelle mais également aux préjugés ou à la haine fondés—et on énumère ensuite les différentes catégories qui figurent dans la charte et dans la plupart des lois sur les droits de la personne. Nous disons que cet élément est défini avec précision dans ce sens-là et nous disons que c'est une bonne chose que cela figure dans le projet de loi parce que cela montre aux juges que ces éléments figurent dans la loi. Ce projet de loi contient plusieurs autres principes que les juges appliquent déjà. Si nous voulons rédiger un code pour la détermination de la peine, au lieu de nous en remettre uniquement à la common law, nous disons qu'il serait préférable de tout mentionner dans le projet de loi que tous les juges, quelle que soit la région, sachent clairement quels sont les paramètres et les éléments à prendre en considération et qu'ils agissent en conséquence.

M. Forseth: Si nous voulons donner une indication aux juges, que pensez-vous de remplacer l'expression «orientation sexuelle» par les termes qui d'après vous ont toujours fait partie de cette définition—c'est-à-dire les mots «homosexualité, hétérosexualité et bisexualité», en limitant ainsi le sens de cette expression?

M. Conroy: Si cela ne risque pas de laisser de côté un élément qui devrait être visé par ces dispositions, je ne vois pas d'objection à procéder de cette façon, surtout que cela ne changera pas en pratique. Si un particulier en frappe un autre parce qu'il appartient à un groupe de gens qui ont tous les pouces verts et parce qu'il n'aime pas les gens qui ont des pouces verts et qu'il l'a frappé parce qu'il fait partie du groupe des gens qui ont les pouces verts, et si j'étais procureur de la Couronne, je signalerais au tribunal que cela constitue une circonstance aggravante et que la peine devrait être plus sévère parce que l'infraction a été motivée par un préjugé ou de la haine envers les gens qui ont des pouces verts.

M. Forseth: Mais cet article ne risque-t-il pas d'interdire ce genre de raisonnement? Lorsqu'il y a une liste, le procureur de la défense va dire de son côté «Eh bien, cela n'est pas prévu». Vous allez en fait limiter la possibilité de circonstances aggravantes. Cela m'amène à l'argument suivant. Pourquoi ne pas recommander que l'article parle d'éléments de preuve établissant que l'infraction a été motivée par des préjugés ou de la haine sans plus et en laissant les avocats, au fil des affaires, le soin d'invoquer tous les facteurs dont vous venez de parler?

M. Conroy: Eh bien, le nouvel alinéa 718.2(a) énonce ceci:
sont notamment considérées comme des circonstances aggravantes...

Le seul effet des sous-alinéas (i) et (ii) est de codifier les principales catégories de circonstances aggravantes et atténuantes. Je ne pense pas que ces dispositions empêchent le tribunal de tenir compte d'autres circonstances aggravantes ou atténuantes. Je ne pense pas que cette énumération soit complète.

[Text]

Mr. Forseth: All right. The third notion is that in essence, in practice, if in courtrooms aggravating factors are being put forward by the Crown, why are we into this whole business of putting this section here in the first place? What is the community problem to which we're responding? Seeing that you're telling us that this is a common practice in court anyway, why does this have to be put here?

Mr. Conroy: Our perspective is that it's simply setting out general principles that reflect the principles set out in the charter and in human rights legislation so that it's clear, as a matter of sentencing or as a matter of a sentencing principle, that occurrences or conduct that falls within these broad principles will be considered aggravating or mitigating factors.

Mr. Forseth: You understand that sexual orientation is not in the charter.

Mr. Conroy: That's right, but it is in certain provincial human rights legislation.

Mr. Forseth: Let me quickly change topics. You're talking about alternative measures. Of course British Columbia, by practice, has been into adult alternative measures for quite some time. Yet you're specifying or suggesting that this should go to a court.

I'm suggesting to you that if that happens, that's not alternative. The idea of alternative is to get it out of the courtroom, or divert it before it ever gets there, so there's no issue of notices and summonses and getting on the court docket and all that paraphernalia that is required to get it on the list to be dealt with in a courtroom.

What is the community problem you're seeing and to which your recommendation is responding? British Columbia has a fair amount of history in giving the prerogative power to the Crown to look at its court docket and decide what is appropriate and what is not. What is the problem so that you've gone this way?

Mr. Conroy: Our concern is that there will be a Crown in varying provinces or varying parts of provinces that will say, "We won't approve diversion for this particular offence or that particular offence, or for these particular types of offenders", so we think there should be some consistency, and we think there should be some independent person who makes that decision as to whether it's appropriate to divert or not. In practice, the person will have been charged. They will have a date upon which they have to come to court anyway. There are going to be discussions, presumably, during that period of time leading up to attending in court about whether diversion is appropriate.

If the Crown have a certain policy and don't want to divert, we think the accused and his counsel should be able to make a submission to somebody independent about whether this is an appropriate case for diversion. Just because you come to court on the first day doesn't take away from the importance of diversion. It doesn't mean you're not diverting. What you're diverting from is the formality of the plea, the trial process, and the consequences of that, the penalty, the record and so on. You're still diverting from all of that. Just because you're there that first day and make a submission that really this shouldn't go through the formal process but should go through the other process, I don't think that is inconsistent.

[Translation]

M. Forseth: Très bien. La troisième idée est qu'en pratique, si les procureurs de la Couronne signalent au juge l'existence de circonstances aggravantes, pourquoi alors faut-il en parler dans cet article? Quel est le problème social auquel nous tentons de remédier? Puisque vous dites que cela se fait de toute façon couramment devant les tribunaux, pourquoi en parler ici?

M. Conroy: Notre point de vue est qu'il s'agit simplement ici d'énoncer des principes généraux qui reflètent les principes qui figurent dans la Charte et les lois sur les droits de la personne pour qu'il soit clair, qu'en matière de détermination de la peine ou sur le plan des principes à appliquer en la matière, que les comportements qui tombent dans des grandes catégories seront considérés comme des circonstances aggravantes ou atténuantes.

M. Forseth: Vous savez que la Charte ne parle pas d'orientation sexuelle.

M. Conroy: C'est exact, mais certaines lois provinciales sur les droits de la personne en parlent.

M. Forseth: Je vais changer de sujet. Vous parlez de mesures de rechange. Cela fait déjà quelque temps qu'on utilise en Colombie-Britannique les mesures de rechange destinées aux adultes. Vous dites pourtant qu'il faudrait en saisir le tribunal.

Il me semble que dans ce cas il ne s'agit pas de mesures de rechange. L'intérêt des mesures de rechange est qu'il n'est pas nécessaire de s'adresser à un juge ou qu'elles permettent d'éviter que l'on se retrouve devant un juge, ce qui permet de se passer des avis, des citations et de l'inscription aux rôles et de tout ce qu'on exige pour que l'affaire soit entendue par un juge.

Quel est d'après vous le problème social auquel votre recommandation tente de remédier? En Colombie-Britannique, cela fait déjà un certain temps que les procureurs de la Couronne ont la liberté d'examiner les affaires inscrites aux rôles et de décider ce qu'il convient de faire dans chaque cas. Comment justifiez-vous votre recommandation?

M. Conroy: Nous craignons que les procureurs de la Couronne des autres provinces ou d'autres régions de la province disent «Nous ne sommes en faveur de la déjudiciarisation pour ce genre d'infraction ou pour ce genre de contrevenant». Nous pensons qu'il devrait y avoir une certaine uniformité et qu'il faudrait donc confier à une personne indépendante le soin de déterminer s'il convient d'avoir recours à ce genre de mesures. En pratique, le contrevenant fera déjà l'objet d'une accusation. Le jour de sa comparution aura déjà été fixé. C'est en attendant la comparution que les intéressés vont déterminer s'il y a lieu de recourir à la déjudiciarisation.

Si le procureur de la Couronne applique une certaine politique et ne veut pas de mesure de rechange, nous pensons que l'accusé et son avocat devraient pouvoir demander à une instance indépendante de déterminer si l'affaire se prête à la déjudiciarisation. Ce n'est pas parce que vous avez déjà comparu une fois que la déjudiciarisation n'a plus d'intérêt. Il est encore possible de limiter le contact avec les tribunaux. On limite ce contact en évitant la présentation officielle du plaidoyer, du procès, ainsi que ses conséquences, à savoir la peine, le dossier et ainsi de suite. Cela permet d'éviter tout cela. Ce n'est pas parce que l'accusé a déjà comparu et que son avocat soutient que le dossier pourrait être déjudiciarisé que ce mécanisme n'ait plus d'intérêt.

[Texte]

[Traduction]

• 1200

Mr. Forseth: I'm suggesting that for diversions to be really efficacious, as soon as the report to crown counsel lands on a counsel's desk, it can immediately be directed to some community group to get some reconciliation going or whatever, instead of having to delay it.

Mr. Conroy: I hope that will still occur, but there will be those cases where there is a dispute. The Crown may say it doesn't have the resources or it doesn't, as a matter of policy, do it for these particular offenders. There should be some way of resolving that.

Mrs. Barnes (London West): I think your briefs are very thorough, and I appreciate them. I must apologize because I realize you were presenting to a number of different committees and this brief came to us very late, so my questioning of you will not be as technical as if I'd had this a couple of days in advance. I realize, and I just want you to know, that if I don't touch on some of the things today, I will—as well as other members of the committee, I'm sure—go through this and pick up on some of your fine points. You've raised at least three areas that are of interest to me.

Before I get into those areas, I just want to ask you a very simple question. Is it not standard practice to create statutes or laws when you see a situation where there's a need and address it by way of new statutes, or you have jurisprudence there and codify what the courts are saying anyway and put it into a statute? Isn't that how we come up with statutes as parliamentarians?

Mr. Conroy: That is hopefully the way it should work. I can't say it necessarily always works that way.

Mrs. Barnes: Okay. I thought that's exactly what we're doing in many of these sections, as you stated in your brief—codifying existing situations.

Mr. Conroy: I think much of what's in this bill does do that. But arguably somebody might ask, as one of the members said, why we have the section on aggravating factors. I don't have any statistics or information that this section is being put in as a result of a particular problem. I think it's more that we're saying in Canada that we subscribe to certain fundamental principles. They're reflected in our Charter of Rights, they're reflected in our human rights legislation, and we want to put it in as part of a sentencing process so it's clearly specified. But I don't think it's because of a particular problem, not one I'm aware of anyway.

Mrs. Barnes: On page 10 of your brief—and I'd like you to expand—you say:

The use of alternative measures is an example of an effective alternative dispute resolution mechanism, which does not carry with it the many negative repercussions to an individual, the burden on the courts, and the costs, both in economic and social terms, that are associated with incarceration.

M. Forseth: D'après moi, si nous voulons donner aux mesures de déjudiciarisation l'efficacité voulue, il faudra, dès que le rapport au procureur de la Couronne atterrira sur le bureau de celui-ci, le transmettre immédiatement à une association communautaire qui engagera un effort de réconciliation. Il faut agir sans délai.

M. Conroy: J'espère qu'il en sera ainsi, mais il y aura tout de même des cas où on ne parviendra pas à s'entendre sur le recours à de telles solutions. La Couronne fera peut-être valoir qu'elle n'a pas les ressources nécessaires ou qu'elle a pour principe de ne pas recourir à la déjudiciarisation pour certains contrevenants. Il faut donc prévoir les moyens de résoudre ce type de différend.

Mme Barnes (London-Ouest): Je vous remercie de nous avoir transmis des mémoires d'une telle qualité. Vous m'excuserez étant donné que vous avez présenté des exposés devant plusieurs comités et que votre mémoire nous est parvenu très tard. C'est pourquoi mes questions ne seront peut-être pas aussi détaillées qu'elles l'auraient été si j'avais eu quelques jours pour étudier votre document. Je tiens donc à vous dire que s'il y a, aujourd'hui, certains sujets que je n'aborde pas, — et que n'aborderont peut-être pas les autres membres du comité—je m'engage à étudier votre rapport, et ce dans toutes ses nuances. Vous avez évoqué au moins trois sujets qui m'intéressent particulièrement.

Avant de les aborder, je tiens à vous poser une question toute simple. N'est-il pas normal de rédiger des lois en réponse à un besoin donné, afin de corriger une situation? Parfois il s'agit de codifier, par un texte de loi, la jurisprudence des tribunaux. N'est-ce pas ce qui nous pousse à légiférer?

M. Conroy: C'est effectivement comme cela que les choses devraient se passer. Or, ce n'est pas nécessairement le cas.

Mme Barnes: Bon. Je pensais bien que c'était exactement ce que nous faisons dans le cadre de beaucoup de ces articles, c'est-à-dire, comme vous le dites dans votre mémoire, codifier des situations existantes.

M. Conroy: Cela est vrai d'une grande partie des dispositions contenues dans ce projet de loi. Certes, quelqu'un pourrait demander, et c'est ce qu'a fait un député, pourquoi cet article sur les circonstances aggravantes. Je n'ai pas de chiffres ou de données permettant d'affirmer que cet article a été rédigé en réponse à un problème particulier. Il s'agit plutôt de rappeler l'attachement des Canadiens à un certain nombre de principes fondamentaux. Ces principes sont transcrits dans notre Charte des droits, ils constituent le fondement des textes sur les droits de la personne et nous tenons donc à les intégrer au processus de détermination de la peine afin que les choses soient claires. D'après moi cette disposition n'a donc pas été rédigée en réponse à un problème particulier.

Mme Barnes: À la page 10 de votre mémoire—et je voudrais que vous nous apportiez certaines précisions sur ce point—vous dites:

Le recours à des sanctions de rechange à l'incarcération est un bon exemple de mécanisme de rechange au règlement des conflits en ce qu'il tente d'éviter les répercussions néfastes imposées aux prévenus, la lourdeur de l'appareil judiciaire et les coûts, tant économiques qu'humains, encourus par la société en raison des nombreuses incarcérations.

[Text]

I think you've captured in about three lines many of the pros and cons. It is really not very common for the present in our system, even though it's marginally there, to look at adult offenders and alternate measures. We've looked at it for years with young offenders. What have been the problems, as your association sees them, and what are the benefits?

Mr. Conroy: I come from British Columbia, and as Mr. Forseth has pointed out, we have a fairly well developed diversion process there for youths and adults, although there hasn't been one for drug offenders, for example. I think the federal government has always taken the position that unless it was in the Criminal Code it wouldn't be applied. We hope, by putting this in the Criminal Code, that alternative measures will be available for some drug offences as well.

I don't think I need to emphasize the negative aspects of the consequences of going through the criminal justice process.

Mrs. Barnes: I'm asking you to.

Mr. Conroy: Okay. I think there are many situations that crop up where the nature of the criminal justice process itself prevents people from getting together and reconciling or resolving their disputes.

Sometimes a family gets torn apart by the process instead of being put back together. If you use alternative measures in appropriate circumstances—and certainly you can't generalize that it's always to be applied in a particular case, but sometimes. . .

Let's take spousal assault as an example. In some circumstances—certainly not in all circumstances—simply taking the offender and putting them through the process and sticking them in prison sometimes aggravates the situation, in circumstances where the parties want really to stop the violence. Sending the person off to prison and the reaction of that person to being in prison may have the opposite effect. They may increase the violence. If the main focus is on stopping the violence, if we can divert that person into a program that really focuses on stopping the violence while keeping that family together, that would be a more positive, constructive way to deal with the problem than the expense of going through the courts, and the expense of being put in custody, as well as the reaction that may occur from that person to being put in custody.

Mrs. Barnes: What about a time factor? Do you see a difference in the timing of going through a regular court system versus the timing of being introduced through an alternate measure?

Mr. Conroy: Certainly that could be a very significant factor. The alternative measure could be dealt with much more expeditiously than the delay that could occur in the courts.

[Translation]

Je crois que dans ces quelques lignes vous avez résumé une la plupart des avantages et des inconvénients dont on pourrait faire état. Il n'est pas fréquent, actuellement, même si ce type de mesure existe tout de même, d'envisager des peines de rechange pour les contrevenants adultes. Cela fait des années qu'on le fait pour les jeunes contrevenants. D'après votre association, quels en sont les inconvénients et quels en seraient les avantages?

M. Conroy: Je suis de Colombie-Britannique et, ainsi que l'a noté M. Forseth, nous avons, dans cette province, institué un système assez complet de déjudiciarisation applicable aussi bien aux jeunes qu'aux adultes. Il ne s'applique pas, toutefois, aux personnes ayant enfreint la législation sur les stupéfiants. Je crois que le gouvernement fédéral a toujours estimé que toute mesure qui n'était pas inscrite dans le Code criminel ne serait pas appliquée. Nous espérons que l'intégration de ce genre de mesure aux dispositions du Code criminel permettra d'appliquer des mesures de rechange à certains prévenus qui auraient enfreint la législation sur les stupéfiants.

Il n'est pas nécessaire, je crois, de rappeler les conséquences néfastes d'un passage à travers la justice pénale.

Mme Barnes: Je vous demande pourtant de le faire.

M. Conroy: Entendu. Je crois qu'il y a de nombreuses situations où la nature même de notre processus pénal empêche les gens de se réconcilier et d'aplanir leurs différends.

Parfois les mécanismes judiciaires provoquent une rupture familiale plutôt qu'une réconciliation. Si l'on recourt, dans les circonstances qui s'y prêtent, à des mesures d'urgence—car il est clair qu'on ne peut pas généraliser et prévoir que de telles mesures seront toujours appliquées dans un certain type de cas, mais parfois. . .

• 1205

Prenons l'exemple des violences conjugales. Dans certains cas—mais dans certains cas seulement—on aggrave la situation en condamnant le prévenu à une peine d'emprisonnement s'il s'agit de quelqu'un qui cherche vraiment les moyens d'éviter la violence. En pareil cas, un séjour en prison risque d'avoir l'effet contraire en inspirant à l'intéressé une plus grande violence. Si l'on cherche surtout à mettre un terme à la violence, on peut envoyer l'intéressé dans un programme spécialement adapté et éviter la dislocation de la famille. C'est une manière plus constructive de faire face au problème, au lieu de recourir à un processus judiciaire coûteux, à une incarcération tout aussi coûteuse et risquer la réaction qu'une peine de prison risque de provoquer chez l'intéressé.

Mme Barnes: Qu'en est-il des délais? Voyez-vous une différence au niveau des délais entre la procédure judiciaire habituelle et le recours à des solutions de rechange?

M. Conroy: Je crois qu'il s'agit là d'un facteur important. Les mesures de rechange prennent beaucoup moins de temps que la procédure judiciaire.

[Texte]

Again, a spousal assault would be a good example, because if the person is charged, very often the trial may not be for four, five, or six months. A major problem occurs in that period, because usually the offender will be under a non-association clause. As a condition of bail, he will not be allowed to be in the home, or not allowed to be in contact with the spouse. That can sometimes cause more problems instead of solving the problem.

Mrs. Barnes: In your opinion, would alternate measures be less costly?

Mr. Conroy: I would expect so. Some of them may not be, but I would expect most of them would be.

Mrs. Barnes: In your opinion, would alternate measures be more effective?

Mr. Conroy: In most circumstances they probably would be, if reconciliation and a constructive solution are appropriate. Not in all cases, though, certainly.

Mrs. Barnes: One of your concerns I noticed was about the alternate measures being delivered in the communities having to be approved by the provincial attorney general or the territorial minister of justice. I don't understand that concern. If we're trying to get a national criminal code and have some sort of uniformity across the country, it would strike me the provincial and territorial AGs would want just on a policy and an administrative basis to be talking to each other, figuring out what are the best programs available. If there's a good program anywhere, I don't see it would ever have problems being approved by a provincial AG.

Mr. Conroy: My understanding is that one of the major problems in developing alternatives is the position of the provinces on who's going to pay for them—resources. One reason why the code and this bill don't allow for longer probation—for example, in excess of three years—is that the provinces object to it because they have to pay. The resource factor is a major problem. Allowing it to be subject to the approval of an individual attorney general enables them to say they don't have the sources, and this alternative is available. We're concerned that's what's going to happen.

So the judge sentences to prison, whether it's provincial time or federal time. He doesn't have to say, well, wait a minute; provincial AG, are you full up? Do you have enough beds? Should I be looking at something other than prison? He sentences to what he thinks is appropriate in the circumstances, and then the corrections branch or the people administering the sentence take over.

We think the same should apply to alternative measures. We trust the judges with sentencing to imprisonment, the most costly. . . , why not to alternative measures? That should provide greater consistency across the country rather than it being different in each province.

[Traduction]

On le voit bien dans les cas de violence conjugale. En général, l'agresseur ne subira son procès que dans quatre, cinq ou six mois. Cela crée un très sérieux problème car pendant toute cette période le contrevenant sera presque toujours sous le coup d'une ordonnance d'éloignement. Il devra, dans le cadre de sa libération sous caution, s'engager à ne pas se rendre au domicile de son épouse et à ne pas prendre contact avec elle. Cela a parfois pour effet d'aggraver les problèmes plutôt que de les résoudre.

Mme Barnes: Estimez-vous que les mesures de rechange constituent une solution meilleur marché?

M. Conroy: Je pense que oui. Il n'en serait peut-être pas toujours ainsi, mais je crois que la plupart des mesures de rechange coûteraient moins cher.

Mme Barnes: Pensez-vous que les mesures de rechange constituent une solution plus efficace?

M. Conroy: C'est vraisemblable dans la plupart des cas, si l'on peut parvenir à une réconciliation et à une solution constructive. Bien entendu, ce ne sera pas toujours le cas.

Mme Barnes: Vous vous dites inquiet à l'idée que toute mesure de rechange appliquée en milieu communautaire devrait être approuvée par le procureur général de la province et par le ministre de la Justice du territoire. Je comprends pourquoi cela vous préoccupe. Dans la mesure où notre Code criminel s'applique uniformément à l'ensemble du pays, j'imagine que les procureurs généraux des provinces et des territoires voudraient pouvoir se consulter sur les politiques et les mesures applicables afin de voir quels sont les programmes qui s'imposent. Je ne pense pas qu'un procureur général provincial refuserait de donner son aval à un programme prometteur.

M. Conroy: Si je comprends bien, en matière de mesures de rechange, un des principaux problèmes est celui de savoir qui en assumera les frais. Il y a donc un problème au niveau des ressources. Si le code et ce projet de loi ne prévoient pas de longues périodes de probation—c'est-à-dire, par exemple, dépassant les trois ans—c'est parce que les provinces s'y opposent, étant donné que ce sont elles qui devraient en assumer les frais. Il y a donc un gros problème au niveau des ressources. Si l'on soumet ce genre de programme à l'approbation des procureurs généraux provinciaux, on leur promet de dire qu'ils n'ont pas les moyens nécessaires et qu'il faudrait donc recourir à une autre solution. C'est cela qui nous préoccupe.

C'est ainsi que le juge prononce une peine d'emprisonnement, que cette peine soit purgée dans un établissement provincial ou fédéral. Ainsi, il n'a pas à dire: monsieur le procureur général de la province votre établissement est-il complet? Avez-vous des lits de libres? Devrais-je envisager une peine autre que l'emprisonnement? Il prononce une peine qui lui paraît justifiée dans les circonstances et le dossier est transmis aux services correctionnels ou aux services d'application de la peine.

Nous pensons qu'il devrait en être de même des mesures de rechange. Nous faisons confiance aux juges lorsqu'il s'agit de prononcer les peines d'emprisonnement, c'est-à-dire les peines les plus coûteuses. Pourquoi ne pas leur faire confiance aussi au niveau des mesures de rechange? Cela serait un facteur d'uniformité au lieu de laisser se développer, à ce niveau-là, des différences entre les provinces.

[Text]

Mrs. Barnes: That's a good point, and I'm glad you clarified that for me.

Gatekeepers: You've already said the local Crown is going to be the gatekeeper for the utilization. Is it not common practice in most provinces for directives to be sent down to Crowns in general, saying, yes, we're in favour of this, or no, you go and prosecute on this? Isn't that in reality what will probably happen if we enforce this?

[Translation]

Mme Barnes: C'est juste. Je suis contente de cette précision.

Les gardes-barrières: Vous disiez tout à l'heure que c'est le procureur de la Couronne local qui servira de garde-barrière. Dans la plupart des provinces, n'est-il pas habituel d'envoyer des directives aux procureurs de la Couronne pour orienter les poursuites en mettant de côté tel ou tel genre d'affaire et en visant en priorité tel ou tel type d'infraction? N'est-ce pas probablement ce qui se passerait si nous adoptions les mesures en question?

• 1210

Mr. Conroy: Yes, that's what we think. We think that will limit the alternatives. It will limit use of diversion. The judge can look at the individual circumstances. If the Crown is saying, "We don't want to do it for this reason or that reason", and the defence is trying to make a submission that it should, at least you have an independent party that can make a quick decision.

M. Langlois: À la page 25 de votre mémoire sur le projet de loi C-41, vous traitez de l'alinéa 732.1(3)g). On y parle des conditions facultatives dont on peut assortir l'approbation, lesquelles peuvent comprendre une participation du délinquant à un programme de traitement. Dans ce cas, le projet de loi prévoit que le programme de traitement doit recevoir l'approbation de la province. Vous suggérez d'éliminer cette obligation de recevoir l'approbation de la province.

Si je comprends bien les remarques que vous avez faites lorsque d'autres collègues vous ont posé des questions, c'est afin d'uniformiser le mode de traitement dans tout le Canada. Cependant, un des effets pervers qui pourraient, me semble-t-il, découler de l'absence d'approbation par la province des programmes de traitement, serait d'empêcher certaines provinces «plus progressistes» de faire davantage que ce que la norme fédérale impose.

Seriez-vous d'accord pour qu'une province soit obligée de se soumettre à une norme fédérale, alors qu'elle pourrait faire davantage? En somme, le Code criminel actuel ne se contente pas de fixer une norme, mais il permet aussi à la province d'agir.

Mr. Conroy: Certainly our concern is that certain provinces would do less, and we'd certainly encourage provinces to do more. Our view would be that if the judge can look at his range, and if he's supposed to apply the less restrictive type of sentence in each case and consider all alternatives before imprisonment, in some provinces there may be no resources and the judge will have say, "I think this is an appropriate penalty but I can't apply it because the province hasn't approved it", or the province is saying no resource, and he has to go to the next higher, more restrictive penalty even though he or she feels it's the appropriate one.

M. Conroy: Oui, c'est effectivement ce que nous pensons. Nous pensons que cela limitera le recours aux mesures de rechange. Que cela limitera le recours aux mesures de déjudiciarisation. Le juge, lui, peut tenir compte des circonstances individuelles. Si le procureur de la Couronne prétend qu'il ne veut pas que l'on ait recours à ce type de mesure pour telle ou telle raison, alors que la défense prétend que c'est ce genre de décision qui s'impose, il y aurait là un arbitre en mesure de trancher rapidement.

Mr. Langlois: On page 25 of your brief on Bill C-41, you address section 732.1(3)(g). You mention the optional probation conditions that includes a provision for all cases of participation in a treatment program. According to the Bill, in such cases the treatment program must be approved by the province. You suggest that we do away with that requirement.

If I understand correctly what you said in answer to other members' questions, the idea is to ensure a greater uniformity in treatment programs across Canada. By doing away with provincial approval treatment programs might have the undesirable side effect of preventing certain "more progressive" provinces from doing more than what the federal standards require.

Do you think it would be a good thing for a province to be held to a federal standard when it is in a position to even more? In brief, the current criminal code does not only establish a standard, it also leaves a certain number of things up to the provinces.

M. Conroy: L'idée que certaines provinces seraient portées à en faire moins nous préoccupe, bien sûr, et il est clair que nous incitons les provinces à en faire toujours plus. Nous estimons que, dans la mesure où le juge va examiner toute la gamme de solutions disponibles, et dans la mesure aussi où il est censé recourir aux peines les moins privatives de liberté et de recourir à celles-ci de préférence aux peines d'emprisonnement, il arrivera que, dans certaines provinces qui n'ont pas les ressources nécessaires, le juge ait à dire «eh bien c'est la peine qui me semble s'imposer mais je ne peux pas la prononcer étant donné que la province n'a pas donné son approbation. Si la province affirme qu'elle n'a pas les ressources nécessaires, le juge devra monter d'un cran et prononcer une peine plus restrictive de liberté, même si il ou elle estime que ce n'est pas celle qui convient le mieux».

[Texte]

We're concerned more with that, and we say that if the judge can simply say, "This is what I think the appropriate penalty is", then hopefully this forces all provinces and territories to be prepared to provide at least the minimum requirements in terms of that type of penalty, but certainly not taking away from provinces that are prepared to providing even more.

I'm not sure if that answers your question. Our concern is more with the disparity that will exist if you leave it up to individual provinces, while encouraging provinces to provide more than what's the minimum.

Mr. Langlois: Je vais faire un coq-à-l'âne en parlant des recommandations contenues dans votre mémoire quant à l'article 745 du Code criminel qui permet de revoir, après 15 ans, une sentence de prison à perpétuité par un jury de *special assignment*.

Est-ce que le processus actuel de révision par jury, après 15 ans, vous semble assez souple, tel qu'il existe? Est-ce qu'il ne devrait pas plutôt être associé à une peine mandatoire moins longue, et donc à la liberté, pour le juge, d'imposer une sentence moins longue lorsque les circonstances et la preuve le justifient?

Par exemple, on pourrait prétendre que, comme c'était le cas avant 1976, un juge puisse être convaincu, même après un verdict de culpabilité sur une accusation de meurtre, qu'une sentence à vie, avec un minimum d'emprisonnement de 12 ans, est suffisante. Or, actuellement, le juge est lié par l'obligation d'imposer 25 ans.

Trouvez-vous que la norme actuelle de 25 ans laisse assez de souplesse au juge dans la détermination de la sentence?

Mr. Conroy: No, it doesn't. The judge has no discretion whatsoever. It's the only section in the Criminal Code where the judge has no discretion on first-degree murder. The 25 years with the 15-year review, as I'm sure you know, was the substitute for the abolition of capital punishment.

• 1215

So there can be circumstances where one might find that particular sentence is too harsh. But remember, first-degree murder is limited to some pretty specific types of cases, involving planning and deliberation and so on, as compared with second-degree murder, where there is greater flexibility on the part of the judge to impose the ineligibility period anywhere between 10 and 25 years.

Recently there's been a lot of publicity over a case in Saskatchewan where the minimum 10 was imposed, and I see many letters to the editor where people feel it was too harsh on the facts of that particular case. The only remedy for the individual, of course, is through the royal prerogative of mercy.

Mandatory minimum sentences where there's no discretion often can lead to injustices. That's one of the problems with them. The United States example of their type of sentencing grid, coupled with mandatory minimum sentences, is primarily responsible for the huge increase in their rates of imprisonment.

[Traduction]

C'est surtout cela qui nous préoccupe et nous estimons que si le juge peut simplement déclarer «voilà la peine qui me semble s'imposer», on peut espérer que cela obligera les provinces et les territoires à mettre en place les moyens nécessaires à l'application de ce genre de sanction. L'idée n'est très certainement pas de décourager les provinces qui voudraient faire plus que le strict minimum.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à votre question. Ce qui nous inquiète, ce sont les disparités qui apparaîtront si on laisse tout à l'initiative des provinces. Cela dit, nous incitons les provinces à faire plus que le strict minimum.

Mr. Langlois: If you'll permit an abrupt change of subject, I would like to speak now of the recommendations you formulated in your brief with regard to section 745 of the Criminal Code which provides for review, by a special assignment jury, of life sentences after 15 years have been served.

Do you find that this process provides for review by a jury, after 15 years, sufficiently flexible? Do you not think it should be linked with a shorter mandatory sentence, thus enabling judges to hand down shorter sentences whenever the circumstances of a case and the evidence allow it?

One could argue, for example, that, as was the case before 1976, a judge could be satisfied, even after finding someone guilty of murder, that a life term with a minimum 12 years in prison would suffice. But under the current provisions the judge has no choice but to hand down a 25 year minimum sentence.

Do you think that this current 25 year minimum gives the sentencing judge enough leeway?

Mr. Conroy: Non. Le juge n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière. C'est la seule disposition du Code criminel qui ne confère au juge aucun pouvoir d'appréciation en cas de meurtre au premier degré. Vous n'ignorez pas que la peine minimum de 25 ans avec l'examen après 15 ans de prison est ce qui a remplacé la peine capitale.

Il y aura donc des cas où la peine prononcée paraîtra trop sévère. N'oubliez pas, cependant, que le meurtre au premier degré est une infraction très précise puisqu'elle exige la préméditation alors qu'en cas de meurtre au second degré le juge a une plus grande latitude, qui lui permet d'imposer des peines minimums allant de 10 à 25 ans.

On a vu récemment toute l'attention portée à cette affaire qui a eu lieu en Saskatchewan et où le juge a imposé une peine minimum de 10 ans. Dans les journaux, le courrier des lecteurs avait tendance à trouver cette peine trop sévère compte tenu des circonstances. Dans ce genre de cas, il ne reste que le recours en grâce.

En l'absence de pouvoirs discrétionnaires, les peines minimums obligatoires peuvent souvent donner lieu à des injustices. C'est un des problèmes qui accompagnent ce genre de disposition. On a constaté, aux États-Unis, que compte tenu de la grille des peines en vigueur dans ce pays, l'imposition de peines d'emprisonnement minimums a été la principale cause d'une ahurissante augmentation du nombre des détenus.

[Text]

I think the bar's position generally would be that it's preferable for there to be discretion in each case, so justice can be done in the individual circumstances of each case. But clearly the provisions for first-degree murder were political considerations, fixing it at 25 years.

Mr. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): Mr. Conroy, I'll refer you to the report on Bill C-45 on pages 2 and 3 of the Canadian Bar report, dealing with your analysis and your concerns, where you indicate that the changes to the bill would allow a demand of an offender from time to time—in addition to, at regular intervals, monitoring compliance with a condition of temporary absence, work release, parole or statutory release—to be required to submit himself or herself for urinalysis. The report indicates this should be tempered somewhat so the individual would not be required to do this unless there were reasonable grounds for making such a request.

Do you believe this recommendation of the Canadian Bar is reasonable, especially when many people who are released on temporary absence or for work programs, etc., are not supervised, are sent out for the day, when they are supposedly working, and they return to their facilities? Is it reasonable to temper it in the fashion being recommended when perhaps the prison officials don't have the resources to supervise such individuals and the only means of determining whether they are complying with conditions is to make this particular request?

Mr. Conroy: The current section talks about doing it at regular intervals. That was interpreted by some caseworkers and parole officers as meaning they could do it once a month, but at any time of the month. You must remember the process is that the person has come before a parole board and the parole board has, at the time of the parole hearing, imposed the condition, and presumably there has been some discussion of the appropriateness or otherwise of the condition at that time. If the board then imposes the condition, and the urinalysis is to be truly at regular intervals, every 30 days, to monitor compliance with the condition, we don't say grounds should be required in those circumstances.

The reason we say grounds should be required with this amendment, because it says "from time to time", is simply to prevent abuses. It's simply so you don't have a situation where the parole officer is demanding the urinalysis in ways that interfere with the person's employment or education, or whatever that person is doing.

We've had cases where some parole officers have done that. They've hauled them in at all hours of the day, creating all kinds of problems with the rest of the person's rehabilitative program.

[Translation]

Je crois pouvoir dire que, d'une manière générale, le Barreau est partisan d'un certain pouvoir discrétionnaire afin que la peine puisse être individualisée. Il est clair que ce sont les considérations d'ordre politique qui ont porté le ministère à prévoir une peine d'emprisonnement minimum de 25 ans en cas de meurtre au premier degré.

M. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): Monsieur Conway, permettez-moi de passer maintenant aux pages 2 et 3 du rapport de l'Association du Barreau canadien sur le projet de loi C-45. Vous y relevez que les modifications prévues dans ce projet de loi permettraient qu'on exige, ponctuellement, d'un contrevenant—en plus de contrôler, régulièrement, qu'il respecte les conditions d'une permission de sortie, d'un placement à l'extérieur, une libération conditionnelle ou une libération d'office—qu'on exige donc de lui qu'il ou qu'elle fournisse un échantillon d'urine. Dans votre rapport, vous estimez qu'il y aurait lieu de tempérer la rigueur de cette disposition en prévoyant qu'on exigerait cela d'un prévenu que lorsqu'on avait des motifs raisonnables de penser que c'était justifié.

Pensez-vous que cette recommandation formulée par le Barreau canadien est raisonnable étant donné que bon nombre de détenus bénéficiant d'une permission de sortie, sans surveillance, sont censés sortir pour travailler et revenir le soir à leur établissement? Est-il raisonnable de demander que l'on tempère les rigueurs de cette disposition, comme vous le recommandez, alors que les responsables de la prison n'ont peut-être pas les moyens d'assurer la surveillance de ces gens-là et que la seule manière de s'assurer qu'ils se conforment aux conditions fixées est, justement, de leur demander un échantillon d'urine?

M. Conroy: Dans son libellé actuel, l'article prévoit que cela se fera régulièrement. Certains agents chargés du cas et certains agents de probation ont interprété cela comme voulant dire qu'on pouvait procéder à ce genre de vérification une fois par mois et d'une manière tout à fait inopinée. N'oubliez pas comment cela se passe. L'intéressé comparaît devant une commission des libérations conditionnelles qui, à l'audience, impose telle ou telle condition. Il est probable qu'on a convenu, avant cela des conditions qu'il convient d'imposer. Si, donc, la commission impose la condition en question et prévoit qu'effectivement un échantillon d'urine sera fourni à intervalles réguliers, tous les 30 jours, afin de s'assurer que la condition en question est effectivement respectée, eh bien dans ce cas-là nous n'exigeons pas la présence de motifs raisonnables.

Si, dans le cadre de la modification proposée, nous demandons que l'on insiste sur l'existence de motifs raisonnables, c'est parce que nous tenons à éviter les abus étant donné que, aux termes du projet de loi, un tel échantillon devra être fourni ponctuellement. On veut donc éviter qu'en exigeant un échantillon d'urine l'agent de probation en vienne à gêner l'emploi ou la scolarité de l'intéressé, enfin à s'immiscer dans ses activités ordinaires.

Nous avons relevé des cas où il en a été ainsi. L'agent de probation faisait venir l'intéressé à n'importe quelle heure et le gênait fort dans sa participation à un programme de réadaptation.

[Texte]

[Traduction]

• 1220

So you have the other provision in the bill, which we have set out at page 3. It says when the demand is made, they are forthwith to inform the offender of the basis for the demand and the consequences of non-compliance. Well, the question is what does that mean? Does that mean simply to say we're monitoring your condition? That is obvious. They surely shouldn't even have to say that.

We're assuming that has some meaning, and it means the requirement is that we're demanding this now, randomly, because we think you are violating the condition. Certainly that is what is required in section 54, which is the one that deals with inmates, people inside prisons, and demands.

So we say you can do it at regular intervals. But surely if it is going to be from time to time, there should be grounds. That is what section 8 of the charter would normally require.

Mr. Bodnar: On page 7—this is going back now to Bill C-41—you deal with one of your points, the establishment of perhaps a national court to hear appeals on the fitness of sentences. I realize the problems of the uniformity of sentences from province to province. They vary greatly in certain areas, especially in areas such as drugs, etc. But there are also constraints on budgets of governments and the setting up of new courts. Obviously setting up this whole new... I hate to use the term "bureaucracy", but another level of court, which obviously costs very much... Has the Canadian Bar done any work on, or analysed the feasibility of, eliminating the Federal Court of this country and perhaps using the resources of the Federal Court in instituting a court such as this?

Mr. Conroy: Not in relation to this issue specifically, to my knowledge. I think the bar has taken positions before on the Federal Court, but not in relation to substituting it as a sentencing court.

Mr. Thompson (Wild Rose): I want to make some comments, and then I would like your response to what I am saying here. I am going to try to tie a few things together.

I want to start by referring to Bill C-41, proposed section 718.2. My colleague on the left mentioned a while back that a young person was killed in her riding because a certain group didn't like his hat. I'm thinking maybe we should have a proposed section in there to include people who wear hats.

In my riding a 37-year-old killed a little girl, five years old, with a knife to her throat. He said he didn't like kids, especially her, because she was a nuisance. Maybe we should have something for people who say they don't like kids.

Et puis il y a l'autre disposition du projet de loi, que vous examinez à la page 3 de votre rapport. Après cela, en cas de demande d'échantillon d'urine, l'intéressé fait obligatoirement l'objet d'un avis justifiant la demande et exposant les conséquences éventuelles d'un refus. Mais qu'est-ce qu'on entend par là? Cela veut-il tout simplement dire que nous vérifions que vous respectez effectivement la condition qui vous était imposée? Cela est évident. On ne devrait même pas avoir à le dire.

Il faut donc supposer que cette disposition a un sens et qu'elle veut dire que nous exigeons aujourd'hui et sans préavis un échantillon d'urine car nous estimons que vous ne respectez pas la condition qui vous a été imposée. Il est clair que c'est le sens de l'article 54 qui s'applique, cette fois-ci, aux détenus, c'est-à-dire aux gens qui se trouvent encore en prison.

On prévoit donc que l'échantillon pourrait être demandé à intervalles réguliers. Mais si la demande peut être ponctuelle, il faudrait bien savoir qu'elle sera motivée. N'est-ce pas ce que prévoit normalement l'article 8 de la Charte?

M. Bodnar: À la page 7—je parle là du rapport sur le projet de loi C-41—vous évoquez la création d'une cour nationale qui serait chargée de statuer sur les appels visant la déquation des peines prononcées. Je n'ignore pas le problème des divergences entre les peines prononcées dans les diverses provinces. Dans certains domaines, les disparités sont grandes et cela est particulièrement vrai en matière de stupéfiants. Mais il ne faut pas oublier que les contraintes budgétaires rendent malaisée la création de nouveaux tribunaux. Il est clair que si l'on instituait toute une nouvelle—passez-moi l'expression—bureaucratie, mais tout de même un autre palier de juridiction qui coûterait, bien sûr, très cher... Le Barreau canadien a-t-il étudié la question, a-t-il analysé la possibilité de supprimer la Cour fédérale et de consacrer tout les crédits qui lui étaient affectés à la création d'une cour telle que celle que vous proposez?

M. Conroy: Non, pas sur ce point précis. Je crois que le barreau a déjà pris position en ce qui concerne le Cour fédérale, mais pas avec l'idée de la remplacer par une cour chargée de se prononcer sur l'imposition des peines.

M. Thompson (Wild Rose): J'ai quelques observations à faire, et je voudrais entendre ce que vous avez à y répondre. Je vais essayer d'opérer en quelque sorte une synthèse.

J'aborde d'abord le projet d'article 718.2 du projet de loi C-41. Mon collègue de gauche disait il y a quelque temps que, dans sa circonscription, un jeune homme avait été tué par des gens qui détestaient son chapeau. Je crois qu'il faudrait peut-être inclure dans ce projet de loi une disposition protégeant les gens qui portent un chapeau.

Dans ma circonscription, un homme de 37 ans a tué une petite fille de 5 ans en lui tranchant la gorge avec un couteau. Il a déclaré qu'il n'aimait pas les enfants, surtout et particulièrement cette petite fille-là, parce que, d'après lui, c'était une peste. Peut-être devrait-on prévoir une disposition toute spéciale applicable aux gens qui détestent les enfants.

[Text]

Another babysitter, 26 or 27 years old, correcting a little baby he was babysitting, ended up killing the child by bashing him in the head because he wouldn't quit crying, because he couldn't stand crying babies. So you have hate against crying babies, and maybe should identify this.

Maybe this mother who drowned two kids in the States because of a love affair. . . if that happened in Canada, maybe it could be tied in.

All these things. . . you say, well, maybe we ought to add to the list and make it bigger and make it better. Then you say, now, don't be ridiculous, Mr. Thompson, let's talk about numbers; after all, you are stating a few cases that are not of the norm.

Then I go to this report I've received from Metropolitan Toronto Police on hate-motivated crimes in 1993—from the security section, hate crime unit—and I see that in 1993 there were 155 offences under this category, and 16 of them were based on sexual orientation, just barely 10%. Some 50% were on race; that is the high part.

Earlier you said crime wasn't on the increase, all statistics are showing that. But now I have the report from the same unit from January to June, where there are 112 cases. This would indicate quite a hefty increase. And out of the 112, under sexual orientation there were five offences. Out of these offences totally, out of the 21 for a year and half, only five cases were assault. So they're addressing this already, because here are some stats to prove they're already looking at all of these.

I'm trying to figure out what's the motivation, what's the reason for adding sexual orientation to the list, when obviously we're doing a pretty good job of it now, and obviously from the numbers from a city of 3.5 million people it is not an outrageous amount of crime. It sounds like it's on the very low end of the stick.

Maybe you can help me. Other than political expediency based on lobbying by special interest groups, can you think of any consideration other than this that would service justice by having this factor of sexual orientation added on this list? I can think of absolutely none, and I see the courts are addressing it now.

Mr. Conroy: As I said before, the courts are addressing it now as a matter of practice. It's an aggravating circumstance. But the statistics you give show that some people hate, or are biased or are prejudiced towards people who have a particular sexual orientation, and they have gone and committed offences against those people of that group because of their hatred or bias or prejudice.

The courts recognize it as an aggravating factor. Consequently, it seems to me to be laudable to put it then in the bill as one of the broad general principles within which that falls, together with nationality and age.

[Translation]

Un gardien d'enfants, âgé de 26 ou 27 ans, corrigeait un bébé dont il avait la garde. Il a fini par le tuer en lui assenant des coups à la tête parce que le bébé n'arrêtait pas de pleurer, et qu'il ne pouvait pas supporter les bébés qui pleurent. Nous avons donc ici une haine qui se manifeste à l'égard des bébés qui pleurent et qu'il conviendrait peut-être de prévoir ce cas-là.

Peut-être que cette mère qui, aux États-Unis, a noyé ses deux enfants à cause d'une nouvelle passion. . . si cela se produisait au Canada, peut-être pourrions-nous, là aussi, prévoir le cas.

Ce sont donc là toutes sortes de choses que nous devrions peut-être rajouter à la liste afin de la compléter. Mais alors vous allez me dire, monsieur Thompson, ne soyez pas ridicule. Parlons statistiques. Vous invoquez là quelques cas extrêmes.

Puis je passe au rapport que je viens de recevoir de la police métropolitaine de Toronto concernant, pour l'année 1993, les crimes dus à la haine. Ce rapport provient de la section de la sécurité, sous-section des crimes haineux. Je constate qu'en 1993 on a relevé 155 infractions de ce genre, dont 16, c'est-à-dire à peine 10 p. 100, avaient été, si l'on peut dire, par la préférence sexuelle de la victime. Cinquante pour cent, c'est-à-dire la forte proportion du total, étaient motivées par la race de la victime.

Vous avez dit que le taux de criminalité n'augmentait pas et que toutes les statistiques recueillies le démontraient bien. Pourtant, j'ai ici le rapport du même service de police portant sur la période allant du mois de janvier au mois de juin. On a constaté, au cours de cette période, 112 crimes. Cela témoigne d'une augmentation assez importante. Sur les 112, il y a eu cinq infractions relevant de l'orientation sexuelle. Et il n'y eut que cinq cas d'agression sur 21 infractions en un an et demi. On s'en occupe donc déjà, comme le prouvent les statistiques.

• 1225

J'essaye de comprendre pourquoi on ajoute l'orientation sexuelle à la liste des motifs d'infraction alors qu'il est évident qu'on s'en occupe déjà très bien et, pour une ville de 3,5 millions d'habitants, les chiffres de criminalité n'ont manifestement rien de scandaleux. Il semble bien que ce soit vraiment très peu.

Peut-être pouvez-vous m'aider. Mis à part tout expédient politique résultant des pressions de groupes d'intérêt, pouvez-vous imaginer toute autre considération selon laquelle l'ajout de ce facteur d'orientation sexuelle à la liste permettrait de mieux servir la justice? Quant à moi, je n'en vois aucune, et je constate que les tribunaux s'en occupent déjà.

M. Conroy: Je répète que les tribunaux s'en occupent sous forme d'usage établi. C'est une circonstance aggravante. Mais les statistiques démontrent que des gens haïssent, ou nourrissent des préjugés envers les gens ayant une orientation sexuelle particulière, au point de commettre des infractions contre des personnes de ce groupe.

Les tribunaux reconnaissent que c'est un facteur aggravant. C'est pourquoi il me paraît recommandable de l'inscrire dans le projet de loi comme l'un des grands principes dont cette notion relève, au même titre que la nationalité et l'âge.

[Texte]

You mention children. Certainly I would expect that if you could show that this person had a particular hatred towards children, that's an aggravating factor. Age is specified in this bill. Sometimes we see it against older people. Again, the courts are dealing with that as a matter of practice, but it seems to me to be laudable to include it within the bill so that we have our framework within the legislation and recognize the major areas.

Mr. Thompson: What if I were tell you that most of the crimes committed against, say, homosexuals are committed by homosexuals?

Mr. Conroy: It shouldn't matter at all.

Mr. Thompson: That doesn't matter. It's still hate?

Mr. Conroy: Is the homosexual doing it to the other homosexual because they are homosexual?

Mr. Thompson: I don't know. That's what I'm trying to say. Why do we want to add this to the list when we're presenting letting the courts handle it? You mentioned yourself that this isn't in the Charter of Rights. Is it possible, in your opinion, that this is a back-door entrance to getting this into the charter?

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Mr. Thompson, you were out of time before you started your question, and I want to get one more speaker in. We're going to have to go over just to finish off anyway.

Mr. Thompson: Oh, forget it.

Mr. Conroy: I don't think it's a back door.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Excuse me. Let's go on to the next questioner and be fair.

Mr. Lee.

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): Mr. Conroy, thank you for appearing. As usual, the Canadian Bar Association has provided a very useful brief.

In relation to that 718.2 section, aggravating and mitigating circumstances, we didn't include on the list the category of person that I understand has been hard done by on the street. I'm thinking of street people. I'm thinking of poor people. Do you think we've left them out because they don't elect too many MPs here, and because they don't have a lobby group?

Mr. Conroy: Well, you should put prisoners in here.

Mr. Lee: Prisoners, possibly. We could include financial position as a motivator. I'll leave that. Do you have any comment on that?

Mr. Conroy: Well, no. I think the general clause says "without limiting the generality of the foregoing", so you can never exhaustively define all of the types of situations that are going to arise in the future. Really what we've done is say "bias, prejudice or hate" and then "based on", and set out the usual conditions that seem to arise.

[Traduction]

Vous avez parlé des enfants. Je pense bien que si vous pouvez démontrer que quelqu'un nourrit des sentiments particuliers de haine contre les enfants, il s'agit bien d'un facteur aggravant. L'âge est cité dans ce projet de loi. On assiste parfois à des préjugés contre les aînés. Là encore, les tribunaux s'en occupent selon l'usage établi, mais il me semble louable de l'inclure dans le projet de loi afin que la législation comprenne un cadre qui nous soit propre et reconnaisse les principaux secteurs.

M. Thompson: Quelle serait votre réaction si je vous disais que la plupart des infractions commises contre, par exemple, les homosexuels, le sont en fait par des homosexuels?

M. Conroy: Cela ne devrait avoir aucune importance.

M. Thompson: Cela n'a pas d'importance. Ne s'agit-il pas encore de haine?

M. Conroy: L'homosexuel agresse-t-il l'autre homosexuel parce qu'ils sont homosexuels tous les deux?

M. Thompson: Je ne le sais pas. C'est ce que j'essaye de dire. Pourquoi voulons-nous ajouter cet élément à la liste alors que nous permettons déjà aux tribunaux de s'en occuper? Vous avez dit vous-même que cela ne figure pas dans la Charte des droits. Pensez-vous que cette démarche pourrait être un moyen détourné de faire inscrire cette notion dans la Charte?

La vice-présidente (Mme Barnes): Monsieur Thompson, vous aviez dépassé votre temps de parole avant de poser votre question, et je veux donner la parole à une personne de plus. Nous allons de toute façon dépasser l'heure, simplement pour en finir.

M. Thompson: Oh, oublions tout cela!

M. Conroy: Je ne pense pas que ce soit un moyen détourné.

La vice-présidente (Mme Barnes): Excusez-moi. Je donne la parole au témoin suivant pour être juste.

Monsieur Lee.

M. Lee (Scarborough—Rouge River): Monsieur Conroy, je vous remercie d'être venu témoigner. Comme d'habitude, l'Association du Barreau canadien nous a remis un mémoire très utile.

À propos du paragraphe 2 de cet article 718, sur les circonstances aggravantes et atténuantes, nous n'incluons pas sur la liste la catégorie des personnes qui semblent se faire maltraiter dans les rues. Je pense aux vagabonds. Je pense aux pauvres. Pensez-vous que nous ne les citons pas simplement parce qu'ils ne font pas élire un très grand nombre de députés ici, et parce qu'ils n'ont pas de groupe de pression?

M. Conroy: Il faudrait alors y citer aussi les détenus.

M. Lee: Les détenus, pourquoi pas? Nous pourrions inclure la situation financière comme facteur d'incitation. Je n'insiste pas là-dessus. Avez-vous des commentaires à faire à ce propos?

M. Conroy: Ma foi, non. Je pense que la formule générale précisant «sans limiter le caractère général de ce qui précède», suffit car on ne peut jamais énoncer de façon exhaustive toutes les situations qui pourraient se présenter à l'avenir. En somme, nous avons parlé de préjugés ou de haine en indiquant que ces facteurs sont le motif de l'infraction, et des situations qui semblent habituellement se produire.

[Text]

[Translation]

• 1230

Mr. Lee: I accept that. That's a fair answer.

On your reference to the goals or purposes of sentencing and the deletion of the phrase "one or more", I happen to agree. The question I have is, with the inclusion in proposed section 718 of the term "one or more of the following objectives", that would technically permit a judge to sentence someone based on only one of the enumerated objectives and to omit one that I think happens to be a cornerstone of all sentencing, which is denunciation.

Mr. Conroy: Exactly.

Mr. Lee: Would you agree that in theory a judge could abandon that objective and select just one of the others?

Mr. Conroy: That's right. It can happen either way: you could have a hard-nosed judge who focuses solely on denunciation or you could have a soft judge who avoids denunciation completely. Surely the judge should have to look at each of these concepts, balance them, and decide what is appropriate in each case.

Mr. Lee: Thank you. You have made a good suggestion.

Mr. Conroy: It looks as if the French version says that.

Mr. Lee: To slide back down to proposed paragraph 718.2(c), this is the paragraph that says that a consecutive sentence should not be unduly long or harsh. The difficulty I am encountering with that is I'm wondering if it bumps up against the charter restriction on sentences, that they not be cruel or unusual. Does this have any relationship to that standard? If it does, then why are we bothering to put it in?

Mr. Conroy: It could run up against that standard in the charter, because one of the definitions of cruel and unusual involves a disproportionate sentence.

Mr. Lee: Before you give the rest of your answer, is it possible that this paragraph might give rise to more litigation? It would be a hook on which an appellant could hang a hat. It is not that one wants to discourage legitimately framed appeals, but are we creating another segment of litigation here?

Mr. Conroy: I don't think so, because the cruel and unusual punishment cases are usually quite extreme ones. This really is a codification, as we see it, of something called the totality principle, which is raised in courts all the time when consecutive sentences are going to be imposed: "Yes, Judge, this might be the fit sentence for this offence and this might be a fit sentence for the other one, but if you string the two together consecutively, it is going to be disproportionate. So follow the totality principle and scale it down so that it is fit overall".

We have appeals on that basis fairly regularly now. It is an argument of what is fit in the circumstances.

Mr. Lee: Yes. My concern is that, with it being there, it will be a deterrent against consecutive sentencing, period, simply because by its very nature a consecutive sentence is going to be long unless you are dealing with six-month terms. I'm nervous that it's going to be negative.

M. Lee: J'accepte cela, c'est une réponse raisonnable.

Il se trouve que je suis d'accord avec vous sur votre mention des buts ou objets d'une sentence et qu'il conviendrait de supprimer les mots «un ou plusieurs». Mais je me demande si on ajoute au projet d'article 718 les mots «un ou plusieurs des objectifs suivants», si cela permettrait techniquement au juge de prononcer une sentence reposant sur un seul des objectifs énumérés et de laisser à part l'autre objectif que je considère comme la pierre angulaire de toute sentence, c'est-à-dire le chef d'accusation.

M. Conroy: En effet.

M. Lee: Pensez-vous comme moi que le juge pourrait, théoriquement, abandonner cet objectif et retenir seulement l'un des autres?

M. Conroy: C'est exact. On peut avoir une situation aussi bien que l'autre: Il peut s'agir d'un juge sévère qui ne se préoccupe que du chef d'accusation ou au contraire d'un juge indulgent qui n'en tient aucun compte. Il faut évidemment que le juge tienne compte de ces deux notions, les sous-thèses, et décide de la mesure qui convient le mieux à chaque cas.

M. Lee: Merci. Vous avez fait une bonne proposition.

M. Conroy: Apparemment, la version française le dit déjà.

M. Lee: Pour revenir au projet d'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 718, on y lit que des sentences consécutives ne doivent pas être excessivement longues ou rigoureuses. Mon problème est que je me demande si cela ne revient pas à dire ce qu'affirme la Charte, qui précise que des sentences ne doivent être ni cruelles ni anormales. Existe-t-il une relation quelconque avec cette norme? Si c'est le cas, pourquoi alors se donner la peine de l'inscrire ici?

M. Conroy: Cela pourrait se trouver en contradiction avec la norme de la Charte, car l'une des définitions de cruel et anormal vise une sentence disproportionnée.

M. Lee: Permettez-moi de vous interrompre pour vous demander s'il se peut que ce paragraphe suscite de nouveaux litiges? Ce serait un point sur lequel des appels pourraient être fondés. Sans chercher à décourager les appels légitimement formulés, on peut se demander si nous ne créons pas là un nouveau motif de litige?

M. Conroy: Je ne le pense pas, car les cas de punition cruelle et anormale ne se produisent habituellement que dans des situations vraiment extrêmes. C'est en fait, à nos yeux, une codification de ce qu'on appelle le principe de la totalité, et que l'on invoque régulièrement devant les tribunaux chaque fois qu'il est question d'imposer des sentences consécutives: «oui, monsieur le juge, telle sentence convient peut-être à cette infraction-ci, et telle autre à cette autre infractions, mais si vous les imposez de façon consecutive, leur total sera excessif. Veuillez donc appliquer le principe de la totalité et réduire les sentences pour qu'elles conviennent à l'ensemble des infractions».

Nous avons maintenant assez régulièrement des appels fondés sur ce principe. Il s'agit de démontrer ce qui est approprié pour les circonstances.

M. Lee: Oui. Je crains toutefois qu'avec la présence de cette notion, on dissuade purement et simplement les juges de prononcer des sentences consécutives parce que le total sera de toute façon de longue durée, sauf dans les cas de peines de six mois. Je redoute les effets négatifs de cette notion.

[Texte]

Mr. Conroy: We have grappled with that, though, under the concept of the totality principle. There is quite a bit of case law dealing with that principle.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Because of the length of the presentation at the beginning, we are out of time for our meeting. I've got two more members down here, Ms Meredith and Ms Torsney. Other members and non-members are listed here. If I can get the consent of the committee, I am prepared to go over by ten minutes. That will allow two more questions.

Witnesses, is that going to affect your schedules?

Mr. Conroy: No. I'm happy to stay for as long as you require me.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Well, we all have our other agendas.

Mr. Conroy: I realize that.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): We're already over time. I will take two more five-minute rounds.

Mr. Forseth: On a point of order, on the issue of extending time and the order of what we are going to do here, perhaps we could ask our presenters if they could stay until 1 p.m.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): I have personal things on my agenda. We all have our schedules. This meeting was supposed to be over five minutes ago. I can't accommodate that, and we don't have the other alternate chair here.

No, I will rule that we will continue for one more round, because that will take in the two members who were on the list from the beginning.

Go ahead, Mr. Langlois.

Mr. Langlois: I'm ready to yield my time to associate members.

• 1235

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Okay. We already had a ruling from the chair on that the other day. So we would go to an opposition member right now. If you're going to give up your time, I'll take the other opposition member if that's okay with you. Otherwise, we wouldn't reach her.

Go ahead.

Ms Meredith (Surrey—White Rock—South Langley): Madam Chair, I will try to keep my questions short. I hope the answers will also be short, so that if there's any time left over, the alternate member can use it.

The question was asked about whether this is a back-door approach to having sexual orientation added to the charter. In the section on hate, bias and prejudice, it repeats the list verbatim from the Charter of Rights and Freedoms except that it adds sexual orientation. Do you feel this may be a back-door way of getting sexual orientation added to the Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Conroy: I don't know about the words "back door". If that's what their agenda is, it may be. I am certainly not aware of it. However, let's assume it is.

[Traduction]

M. Conroy: Nous devons cependant rechercher une solution, pour être fidèles au principe de la totalité. Il y a beaucoup de jurisprudence sur l'application de ce principe.

La vice-présidente (Mme Barnes): L'exposé a pris tant de temps qu'il ne nous en reste à peu près plus. Deux autres membres voudraient intervenir, M^{me} Meredith et M^{me} Torsney. D'autres noms figurent sur ma liste, des membres et des non-membres. Si j'ai le consentement du comité, je veux bien dépasser l'heure de 10 minutes. Cela laissera le temps pour deux autres questions.

Messieurs les témoins, cela dérange-t-il votre programme?

M. Conroy: Non. Je suis prêt à rester aussi longtemps que vous voudrez.

La vice-présidente (Mme Barnes): Disons que nous avons tous d'autres obligations.

M. Conroy: Je le comprends.

La vice-présidente (Mme Barnes): Nous avons déjà dépassé l'heure. Je veux bien entendre deux autres interventions de cinq minutes.

M. Forseth: J'invoque le Règlement au sujet de la prolongation de séance et demander, compte tenu de l'importance de nos travaux ici, si l'on peut demander à nos témoins de rester jusqu'à 13 heures.

La vice-présidente (Mme Barnes): J'ai déjà prévu d'autres activités. Nous avons tous notre programme personnel. Il y a déjà cinq minutes que cette séance aurait dû se terminer. Je ne peux rester beaucoup plus longtemps et l'autre président suppléant n'est pas ici.

Je décide donc de continuer pendant un tour de plus, pour donner la parole aux deux membres inscrits sur la liste dès le début.

Allez-y, monsieur Langlois.

M. Langlois: Je suis disposé à céder mon temps de parole à mes collègues.

La vice-présidente (Mme Barnes): D'accord. Le président s'est déjà prononcé là-dessus l'autre jour. Nous pouvons donc donner la parole à un membre de l'opposition tout de suite. Si vous renoncez à votre temps de parole, je donnerai la parole à l'autre membre de l'opposition si vous êtes d'accord. Si non, elle n'aura pas la chance de parler.

Allez-y.

Mme Meredith (Surrey—White Rock—South Langley): Madame la présidente, je promets d'être brève. J'espère que les réponses le seront aussi, de sorte que s'il reste du temps l'autre membre pourra l'utiliser.

Quelqu'un a demandé s'il s'agit d'une manoeuvre détournée pour que l'orientation sexuelle soit ajoutée à la Charte. Cet article sur la haine et les préjugés répète textuellement la liste inscrite dans la Charte des droits et des libertés mais y ajoute l'orientation sexuelle. Pensez-vous que cela puisse être un moyen détourné de faire ajouter l'orientation sexuelle à la Charte des droits et des libertés?

M. Conroy: Je ne suis pas sûr de ce qu'on veut dire par un moyen détourné. Si cela fait partie de leurs intentions, c'est possible. Mais je n'en suis certainement pas informé. On peut toutefois supposer que ce soit le cas.

[Text]

Ms Meredith: Let me reword that. By adding sexual orientation to the human rights legislation and Bill C-41, would that set a precedence to add it or at least consider it to have been added to the Charter of Rights and Freedoms?

Mr. Conroy: No, I don't think so. The section in the charter, you'll recall, is essentially grounded in preventing a denial of equality before and under the law, so its real objective is to ensure equality before the law. Then it sets out specific grounds of discrimination. However, it's not limited to those grounds. It says "...without discrimination and, in particular, without discrimination based on..." So right now under the charter if you were to discriminate against a homosexual so as to deny him equality before or under the law, you'd be violating section 15 of the charter.

Ms Meredith: Okay. Are you aware of the minister's statement that there is no room for any amendments to Bill C-41? If you are aware of his statement that this is government policy and there will be no amendments, why are you here today?

Mr. Conroy: I am here today to present the position of the Canadian Bar Association. I was out of the country last week, so if the minister made his comments last week, I didn't hear them.

Ms Meredith: So you're unaware the minister said there's no room for amendments to Bill C-41.

Mr. Conroy: I was unaware of that.

Ms Meredith: My last question is on Bill C-45. I'm sorry we haven't had a lot of time to talk about it. In your submission on Bill C-41 you mentioned omissions that you felt were made. There are no such omissions in Bill C-45. Do you not feel it's an omission not to have any inclusion of serious offender legislation?

Mr. Conroy: No. I think we have adequate serious offender legislation.

Ms Meredith: Do you feel that the designation of dangerous offenders at the time of sentencing deals with the problem of serious offenders in today's society?

Mr. Conroy: It should. The fact that sometimes people slip through the cracks or sometimes crown attorneys in different provinces take different positions is a practical problem. There are problems with the administration of the legislation. The dangerous offender sections themselves are very clear. The sections aren't the problem.

Ms Meredith: Do you feel there's some reason why that process cannot be put into practice at the end of the detention period rather than at the beginning? Is it not fairer to the person incarcerated that his judgment of being a dangerous offender be done at the end of a sentence rather than at the beginning?

Mr. Conroy: Definitely not, quite the contrary. You get 15 years and in the 14th year somebody suddenly says, oh, by the way, we're now going to call you a dangerous offender and keep you in longer. It's also very impractical because I would say to

[Translation]

Mme Meredith: Je vais reposer ma question autrement. Si l'on ajoute l'orientation sexuelle à la législation des droits de la personne et au projet de loi C-41, est-ce que cela pourrait constituer un précédent ou au moins être considéré comme ayant été ajouté à la Charte des droits et des libertés?

M. Conroy: Non, je ne le pense pas. Vous savez que cet article de la Charte est fondé essentiellement sur la prévention du déni de l'égalité devant et en vertu de la loi, et son véritable objectif est effectivement d'assurer l'égalité la loi. Et l'article énonce alors des motifs précis de discrimination. Cependant, il n'en exclut pas d'autres. Le texte dit: «...indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur...» de sorte que dès maintenant, si vous faites contre un homosexuel une discrimination qui le prive de l'égalité devant ou en vertu de la loi, vous violez l'article 15 de la loi.

Mme Meredith: D'accord. Savez-vous que le ministre a déclaré qu'aucun amendement ne peut être apporté au projet de loi C-41? Si vous savez qu'il a déclaré qu'il s'agit d'une politique du gouvernement et qu'aucun amendement ne sera admis, pourquoi êtes-vous ici aujourd'hui?

M. Conroy: Je suis ici aujourd'hui pour présenter la position de l'Association du Barreau canadien. J'étais à l'étranger la semaine dernière, et si le ministre a fait cette remarque la semaine dernière, je n'en n'ai pas encore entendu parler.

Mme Meredith: Donc, vous ignorez que le ministre a déclaré qu'aucun amendement ne serait apporté au projet de loi C-41?

M. Conroy: Je ne le savais pas.

Mme Meredith: Ma dernière question porte sur le projet de loi C-45. Je regrette que nous n'ayons pas eu beaucoup de temps pour en parler. Votre mémoire signale à ce propos que le projet de loi semble comporter des omissions. Il n'y a pas d'omissions dans le projet de loi C-45. Ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'une omission de ne pas avoir parlé de la législation sur les infractions graves?

M. Conroy: Non. Je pense que notre législation sur les infractions graves est satisfaisante.

Mme Meredith: Pensez-vous que la désignation des délinquants dangereux au moment du prononcé de la sentence traite correctement du problème des infractions graves dans la société d'aujourd'hui?

M. Conroy: Cela devrait le faire. Le fait que des gens parviennent parfois à passer au travers des mailles du filet ou que des procureurs des diverses provinces adoptent des positions différentes constitue un problème pratique. L'administration de la législation pose toujours certains problèmes. Les articles traitant des délinquants dangereux sont bien clairs. Le libellé des articles n'est pas la source du problème.

Mme Meredith: Pensez-vous qu'il existe des raisons pour lesquelles ce processus ne peut pas être appliqué à la fin de la détention plutôt qu'au début? Ne serait-il pas plus juste pour le détenu que le jugement qui en fait un délinquant dangereux soit prononcé à la fin de la sentence plutôt qu'au début?

M. Conroy: Absolument pas, c'est tout le contraire. Vous écotez de 15 ans, et au bout de 14 ans quelqu'un déclare tout à coup qu'il faut maintenant vous considérer comme un délinquant dangereux et vous détenir plus longtemps. C'est

[Texte]

my client, by the way, you just got 15 years but in the 14th year they could "dangerous offender" you, and if you tell some psychiatrist or psychologist during the course of treatment that you're having deviant fantasies, they're going to use that against you in order to "DO" you at the end of the sentence. The practical effect of that is that people will clam up and won't participate in programs, and you defeat the whole purpose.

Surely part of the objective of the sentence is, after the denunciatory period, to try to do something to ensure the person won't come back. You want them to participate in programs. You don't want to dissuade them. Doing that at the end of the sentence is totally defeating and would be totally unconstitutional. We are not very good at predicting what people will do in the future. If we were, there'd be fewer people in prison, not more.

[Traduction]

aussi impossible à mettre en pratique parce que je dirais à mon client: à propos vous venez d'être condamné à 15 ans mais dans 14 ans ils peuvent vous déclarer «délinquant dangereux» et s'il vous arrive de dire à un psychiatre ou à un psychologue pendant qu'il vous traite que vous avez des fantasmes déviants, ils vont s'en servir contre vous pour vous «AVOIR» à la fin de la sentence. Le seul résultat sera que les gens se tairont et refuseront de participer aux programmes, ce qui annulerait la portée de tout l'exercice.

Il me semble bien qu'une partie de l'objet de la sentence est d'essayer, après la période de condamnation, de faire en sorte que la personne ne revienne pas. On tient à ce que les détenus participent aux programmes. On ne veut pas les en dissuader. Si on les déclarait dangereux à la fin de la peine, on en détruirait tout l'effet et ce serait absolument contraire à la Constitution. Nous avons bien du mal à prédire ce que les gens feront dans l'avenir. Autrement, il y aurait moins de gens en prison, et non pas davantage.

• 1240

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): Ms Torsney, for five minutes.

La vice-présidente (Mme Barnes): Madame Torsney, vous avez cinq minutes.

Ms Torsney (Burlington): First of all, I have to correct the record. The member opposite said that the minister came before the committee and stated that he would not amend the bill. That was incorrect. He was speaking specifically about proposed section 718.2, saying that he was not prepared to amend the clause. I just wanted to correct that for the record.

Mme Torsney (Burlington): Premièrement, je veux rétablir la vérité. Le membre d'en face a dit que le ministre avait déclaré au comité qu'il n'apporterait pas d'amendement au projet de loi. C'est inexact. Il parlait uniquement de l'article 718, paragraphe 2, qu'il n'était pas disposé à modifier. Je voulais que cette correction soit consignée.

Thank you very much for your presentation. Off the top, I was particularly interested in your suggestion that there should be some probation for corporations in Canada. I thought that was a really good initiative. No one's even mentioned that before, or even talked about it. I really think that's a solid amendment. There certainly needs to be more enforcement of the regulations, or whatever else caused them to contravene them.

Je vous remercie de votre témoignage. À première vue, votre idée d'imposer une sorte de probation aux sociétés au Canada m'a particulièrement intéressée. J'ai trouvé que ce serait une excellente initiative. C'est la toute première fois qu'on en parle. Ce serait un amendement vraiment consistant. Il faut certainement améliorer le respect des règlements ou trouver des moyens d'empêcher les sociétés de les enfreindre.

The other initiative that I thought was quite interesting is your proposal to set up a permanent sentencing commission. It seems to me there is a great misunderstanding amongst the general population of what's happening in the courts in Canada. On Tuesday we had, for instance, a lawyer from a well-known organization continuing to perpetuate the myth that that judges don't even realize that when they give a 10-year sentence there could be probation; that it's a joke; that the public automatically says, oh great, they're out in two, or that it doesn't mean anything, that it's a slap on the wrist and all that kind of stuff.

L'autre initiative qui m'a paru très intéressante est votre proposition de créer une Commission permanente des sentences. Je crois que la population comprend très mal ce qui se passe dans nos tribunaux. Mardi, par exemple, un avocat membre d'une organisation bien connue continuait à perpétuer le mythe que les juges ne se rendent même pas compte, lorsqu'ils infligent une peine de 10 ans, il peut y avoir libération conditionnelle, que ce n'est qu'une farce; que le public se dit automatiquement que le condamné s'en sortira dans deux ans ou que cela ne veut rien dire, qu'il ne s'agit guère que d'une petite sermonce, et tout ce genre d'histoires.

Do you see, beyond this or any other measures that you proposed, how we can help to educate the public so they know the facts about sentencing?

Au delà de ces racontars ou des autres mesures que vous avez proposé, voyez-vous comment on peut contribuer à mieux informer le public sur la réalité des peines prononcées?

Mr. Conroy: I think we have to come at it from a number of different approaches. One of them is the sentencing commission. We hope that by gathering data across the country in conjunction with university and criminology departments we will have the data to tell the public and the media. But we have to get the public involved in the process. They have to appreciate the fact that it's their process. It's not just judges and lawyers. It's not our process; it's their process, so they have to

M. Conroy: Je pense qu'il faut envisager la question sous divers angles. L'un d'entre eux serait la Commission des sentences. Nous espérons qu'en recueillant des données dans tout le pays en collaboration avec les universités et les départements de criminologie nous aurons tout ce qu'il faut pour informer le public et les médias. Mais il faut que le public s'intéresse à l'exercice. Il faut qu'il comprenne que c'est un exercice qui le touche directement. Ce n'est pas une question

[Text]

have some ownership over it. It's only by being involved in it that I think they will see what we grapple with on a day-to-day basis.

That's why we're so excited about sentencing circles. They do that, and it's amazing the effect that has. It's amazing how people come away actually understanding what goes on. How we actually are going to do that, particularly in urban communities, is the big challenge. It's much easier to do up north or in small communities, where the particular sentencing can be a big event. But as for defining your neighbourhood or community in Toronto and who comes to the circle or how they get involved, we need to do some work to figure that out.

Those are the two prongs that we've certainly been looking at. One is a body that can give the information and not just depend on the media.

The Canadian Sentencing Commission did some original research work. The Archambault report—I think Tony Doob and Julian Roberts did the actual work—showed the total misperception the public has, and it's a natural consequence of the media.

It's not to media-bash, but we have to appreciate the reality of what the media is. They are a business; they are interested in selling newspapers and advertising, and increasing circulation. They are not in the business of educating the public. They're not a public service organization. So an unusual event, a horrible murder, is news, and naturally so. The fact that somebody did very well is not always news. Every half hour on the hour people see this horrible event, and they think, my goodness, things have just gone crazy in the country. But if they put that in the context of what's going on. . .

It's certainly not easy to figure out a lot of the statistics. That's why we've used victimization levels. So many things have changed over the last 20 years that crime statistics don't accurately represent what's going on. We think victimization levels do.

Ms Torsney: If we set up such a commission, do you think we could get some people who would be interested in sitting on it for a buck a year?

Mr. Conroy: Well, I hope. . . Certainly the people involved in criminology departments and law faculties across the country have a lot of this information or have been in the process of gathering it. I hope it wouldn't be excessively expensive to put it together. Maybe you could enter into contracts with these faculties.

The last thing you would want to have is a big bureaucracy. That's certainly not what we had in mind. We were hoping for a reasonably small commission that would bring the information together and be able to present it to the courts and to the public. With computerization nowadays, we should be able to do it a lot easier than before.

[Translation]

qu'il faut laisser aux juges et aux avocats. C'est une démarche qui ne nous appartient pas. Elle appartient au public qui pourra ainsi s'en attribuer une partie du résultat. Ce n'est qu'en s'y intéressant directement que le public et les médias comprendront les difficultés qui nous confrontent quotidiennement.

C'est pour cela que nous sommes si intéressés par les cercles de détermination de la peine. Ils participent activement et cela donne des résultats étonnants. Il est étonnant de voir à quel point les gens en ressortent en comprenant vraiment ce qui se passe. Mais c'est vraiment difficile à réaliser, surtout dans les grandes villes. C'est plus facile à faire dans le nord ou les petites localités où une peine prononcée peut être un grand événement. Mais nous avons encore de la réflexion à faire pour trouver le moyen de définir notre voisinage ou notre collectivité à Toronto, pour savoir qui vient au cercle ou comment on y participe.

Ce sont les deux avenues que nous avons certainement examinées. L'une d'elle est un organisme qui peut donner des renseignements sans se contenter de dépendre des médias.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine fait certaines recherches originales. Le rapport Archambault—rédigé en fait par Tony Doob et Julian Roberts si je ne m'abuse—a fait ressortir l'incompréhension totale du public et les conséquences que cela a naturellement sur les médias.

Sans vouloir taper sur les médias, il faut bien comprendre ce qu'ils sont vraiment. Ce sont des entreprises; ils veulent vendre leurs journaux et la publicité, et augmenter leur tirage. Ils n'ont pas pour mission d'instruire le public. Ils ne sont pas des organisations de services publics. De sorte qu'un événement inhabituel, un meurtre horrible est une grande nouvelle, et c'est bien naturel. Le fait que quelqu'un ait fait quelque chose de très bien n'est pas toujours une nouvelle intéressante. D'heure en heure, les gens revoient cet événement horrible et se disent que la situation est de plus en plus grave dans le pays. Mais si ils comparent cela à ce qui se passe. . .

Il n'est certainement pas facile de comprendre la signification d'un grand nombre de statistiques. C'est pourquoi nous avons utilisé les niveaux de victimisation. Tant de choses ont changé depuis 20 ans que les statistiques sur la criminalité ne représentent plus fidèlement ce qui se passe. Nous pensons que les niveaux de victimisation sont plus exacts.

Mme Torsney: Si nous établissons une telle commission, pensez-vous qu'on trouverait des gens disposés à en faire partie pour un dollar par an?

M. Conroy: Ma foi, j'espère. . . Il est certain que les gens qui travaillent dans les départements de criminologie et les facultés de droit de tout le pays disposent de beaucoup de renseignements de cette nature ou se sont chargés de les recueillir. J'espère que cela ne coûterait pas trop cher de les regrouper. On pourrait peut-être conclure des contrats avec ces facultés.

On ne veut certainement pas se trouver en présence d'une lourde bureaucratie. Ce n'est certainement pas à cela que nous songions. Nous espérons qu'il serait possible de constituer une commission raisonnablement restreinte qui regrouperait les renseignements et pourrait les mettre à la disposition des tribunaux et du public. Avec l'informatique, on devrait pouvoir le faire maintenant beaucoup plus facilement qu'auparavant.

[Texte]

[Traduction]

• 1245

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): I wish to thank both of the witnesses for presenting briefs. We'll give them every consideration. Thank you for staying over for us today.

Mr. Conroy: Thank you.

The Vice-Chair (Mrs. Barnes): The meeting is adjourned.

La vice-présidente (Mme Barnes): Je remercie nos deux témoins des mémoires qu'ils nous ont présentés. Nous les étudierons très attentivement. Merci d'être restés un peu plus tard aujourd'hui.

M. Conroy: Merci.

La vice-présidente (Mme Barnes): La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From Canadian Bar Association:

Tamara Thomson, Director, Legislation and Law Reform;
John Conroy, Chair, Committee on Imprisonment and Release,
National Criminal Justice Section.

TÉMOINS

De l'Association du Barreau canadien:

Tamara Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;
John Conroy, président, Comité sur l'emprisonnement et la
libération, Section du droit pénal.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9