

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
Télocopieur : 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. 75

Tuesday, February 7, 1995

Chair: Warren Allmand

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 75

Le mardi 7 février 1995

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

WITNESS(ES):

(See back cover)

TÉMOIN(S):

(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
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Jack Ramsay
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
Svend 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
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Jack Ramsay
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
Svend 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

TUESDAY, FEBRUARY 7, 1995
(81)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chair, Warren Allmand, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Sue Barnes, Morris Bodnar, Pierre de Savoye, François Langlois, Derek Lee, Russell MacLellan, Val Meredith, Beth Phinney, Jack Ramsay, Paddy Torsney, Pierrette Venne and Tom Wappel.

Acting Member present: Roseanne Skoke for Georgette Sheridan.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marilyn Pilon and Patricia Begin, Research Officers. From the Legislative Counsel Office: Diane McMurray, Legislative Counsel.

Witness: Julian V. Roberts, Associate Professor, Department of Criminology, University of Ottawa.

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

Julian V. Roberts made an opening statement and answered questions.

At 5:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 FÉVRIER 1995
(81)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit à 15 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Warren Allmand (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Sue Barnes, Morris Bodnar, Pierre de Savoye, François Langlois, Derek Lee, Russell MacLellan, Val Meredith, Beth Phinney, Jack Ramsay, Paddy Torsney, Pierrette Venne et Tom Wappel.

Membre suppléant présent: Roseanne Skoke pour Georgette Sheridan.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marilyn Pilon et Patricia Begin, attachées de recherche. Du Bureau des conseillers législatifs: Diane McMurray, conseillère législative.

Témoins: Julian V. Roberts, professeur agrégé, Département de criminologie, Université d'Ottawa.

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 (projet de loi C-41)

Julian V. Roberts fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 35, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, February 7, 1995

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 7 février 1995

• 1534

The Chair: I'd like to call the meeting to order. This afternoon we are continuing our consideration of Bill C-41 and Bill C-45. Bill C-41 is an act to amend the Criminal Code with respect to sentencing, and Bill C-45 is 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.

We're pleased to have with us this afternoon as a witness Julian V. Roberts, associate professor with the Department of Criminology at the University of Ottawa. I have several documents prepared by Julian Roberts. One is his brief and others are reports he's printed recently. Is one of these a brief, or are these all different reports?

• 1535

I understand from the clerk that what we have before us are several articles and reports Mr. Roberts has written. There's no formal brief, but his ideas are contained here. I guess he'll explain that to us.

Monsieur Langlois.

M. Langlois (Bellechasse): Merci. J'invoque le Règlement. Je constate que le projet de loi C-58, Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, qui a été déposé en Chambre par le solliciteur général, M. Gray, a été assez curieusement déferé au Comité des opérations gouvernementales.

Je vous demandais de prendre en considération les éléments suivants: *prima facie*, on retrouve à l'intérieur du projet de loi C-58, qui comporte très peu d'articles, des éléments qui me semblent, à première vue, relever de la compétence de ce Comité, et dans l'éventualité où vous constateriez qu'effectivement le projet de loi C-58 aurait dû être déferé à ce Comité après le vote en deuxième lecture à la Chambre, j'aimerais que vous fassiez un rapport à la Chambre pour qu'un ordre soit émis afin que le projet de loi soit transféré à ce Comité-ci.

The Chair: Thank you, Mr. Langlois. This was only brought to my attention during the January recess. I was visited by people from the RCMP association who brought it to my attention that there were serious matters in the bill relating to the RCMP. I made inquiries and was told that the bill was simply a housekeeping bill. But the more I look at it myself it appears that it isn't simply a housekeeping bill.

I am surprised that it was not sent to this committee, because this committee has oversight with respect to the RCMP. We deal with the RCMP estimates and we question the new commissioner of the RCMP. Matters relating to the RCMP are generally before this committee. So it came as a surprise to me that the bill wasn't sent here, but I take serious consideration of your points and I will investigate further.

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons cet après-midi l'étude des projets de loi C-41 et C-45. Le projet de loi C-41 tend à modifier le Code criminel relativement à la détermination de la peine, et le projet de loi C-45 tend à modifier 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.

Nous accueillons cet après-midi M. Julian V. Roberts, professeur associé au département de criminologie de l'Université d'Ottawa. J'ai ici plusieurs documents rédigés par M. Roberts, y compris son mémoire et divers rapports publiés récemment, ou bien sont-ce tous des rapports?

Le greffier me signale que nous avons reçu plusieurs articles et rapports rédigés par M. Roberts. Il n'a pas présenté de mémoire tel quel, mais les documents que nous avons reflètent son point de vue. J'imagine qu'il va nous l'expliquer.

Mr. Langlois.

Mr. Langlois (Bellechasse): Thank you. On a point of order, I have noted that Bill C-58, an Act to amend the Public Service Staff Relations Act and the Royal Canadian Mounted Police Act, which was tabled in the House by the Solicitor General, Mr. Gray, has rather strangely been referred to the Committee on government operations.

I would ask you to consider the following facts: first, Bill C-58, which contains very few clauses, includes elements which seem at first glance to come under the jurisdiction of this committee. In the event that you find that Bill C-58 should indeed have been referred to this committee after the second reading vote in the House, I would ask that you make a report to the House to have an order issued and the bill referred to this committee.

Le président: Merci, monsieur Langlois. La question m'a été signalée uniquement pendant le congé de janvier. Des membres de l'association de la GRC sont venus me voir pour me dire que le projet de loi contenait des dispositions importantes relativement à la GRC. Je me suis renseigné, et l'on m'a dit que le projet de loi n'était qu'une simple mesure administrative, mais plus je réfléchis à tout cela, plus il me semble que ce n'est pas simplement un projet de loi administratif.

Cela m'étonne que le projet de loi n'ait pas été renvoyé à notre comité, puisque nous sommes chargés des affaires qui portent sur la GRC. Nous examinons le budget de la GRC et nous pouvons poser des questions au nouveau commissaire de la GRC. Normalement, les questions qui touchent la GRC sont étudiées par notre comité. Cela m'a donc étonné que le projet de loi ne soit pas renvoyé ici, mais de toute façon j'ai pris bonne note de vos arguments et je vais me renseigner davantage.

[Texte]

I don't know whether we can do much more today, but I will certainly look into that and report back to the committee.

Does anybody else have anything to add with respect to this point of order? If not, then, I will follow up on Mr. Langlois's request.

Mr. Roberts, the floor is yours to address us on the matters relating to bills C-41 and C-45. Then we will have the usual round of questioning.

Mr. Julian V. Roberts (Associate Professor, Department of Criminology, University of Ottawa): Thank you, Mr. Chairman.

First of all, I would like to thank you for the opportunity to come before you. Perhaps I could just clear up the confusion about the briefs. I have given the clerk of the committee a couple of articles. One is from this month's *Criminal Law Quarterly*. It deals with the statement of sentencing purpose and principles contained in Bill C-41. I am not sure what the other article is, but I also have a third article on sentencing practices that's about to appear in *Criminal Reports*, another legal periodical. I am just considering those as an ensemble, as a brief.

What I would like to do today is just to expand upon some of the remarks in those articles and give you a little bit of background, if that's okay.

I'll apologize for my voice; it's going a little bit flat. I teach research methods for three hours on Tuesday mornings. Unlike parliamentarians, students in research methods don't ask questions very often, so I talk for three hours. That means your voice gives out a little bit.

I am actually going to restrict my attention exclusively to Bill C-41, not to all the aspects of C-41, of course, but just a couple, principally to the statement of sentencing purpose and principle.

First of all, since I know you're very busy in work in other areas, perhaps I should just tell you exactly who I am. I am a professor of criminology, but my focus is on sentencing, and it has been since about 1982. I was lucky enough to be a consultant for the sentencing commission. Then I worked for the Canadian Sentencing Commission, after which I went to work for the Department of Justice on their sentencing review team, the predecessor of the team that has created Bill C-41. So I know a little bit about sentencing from the perspective of a commission and from the perspective of an academic as well.

I am still publishing in the area. I am writing a book with Judge Cole from Toronto on the topic of sentencing. So I've had a little bit of a chance over the last decade to take a look at reform initiatives in this country. I would just like to share with you some of my reflections.

[Traduction]

Je ne pense pas que nous puissions faire beaucoup plus que cela aujourd'hui, mais je vais certainement me renseigner et je pourrai dire plus tard au comité ce qu'il en est.

Quelqu'un d'autre a-t-il quelque chose à ajouter à propos de ce rappel au Règlement? Sinon, comme je l'ai dit, je vais donner suite à la demande de M. Langlois.

Monsieur Roberts, vous pouvez maintenant nous parler des projets de loi C-41 et C-45, après quoi nous passerons comme d'habitude aux questions.

M. Julian V. Roberts (professeur associé, Département de criminologie, Université d'Ottawa): Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de m'avoir permis de venir témoigner devant votre comité. Je voudrais faire une mise au point au sujet des documents. J'ai remis au greffier du comité quelques articles, dont un qui a été publié ce mois-ci dans le *Criminal Law Quarterly* et qui porte sur l'objectif et les principes du prononcé des peines qui figurent dans le projet de loi C-41. Je ne suis pas certain du sujet de l'autre article, mais j'ai aussi un troisième article sur les pratiques de détermination de la peine qui sera publié très bientôt dans *Criminal Reports*, un autre périodique juridique. Je considère que ces trois articles peuvent faire office de mémoire.

Ce que je voudrais faire aujourd'hui, c'est m'étendre un peu sur certaines des observations contenues dans ces articles et vous fournir aussi quelques détails supplémentaires.

Je m'excuse d'avoir la voix quelque peu éteinte. Le mardi matin, j'enseigne les méthodes de recherche pendant trois heures. Contrairement aux parlementaires, les étudiants qui suivent ce cours ne posent pas très souvent de questions, ce qui veut dire que je parle pendant trois heures sans arrêter, ce qui est assez dur pour la voix.

Je vais parler uniquement du projet de loi C-41, et pas de tous ses aspects, bien sûr, mais seulement de quelques-uns, surtout l'énoncé de l'objectif et des principes du prononcé des peines.

Tout d'abord, puisque je sais que vous êtes très occupés par d'autres questions, je devrais peut-être vous expliquer exactement qui je suis. Je suis professeur de criminologie, mais je me concentre depuis 1982 sur la détermination de la peine. J'ai eu la chance de travailler comme expert-conseil pour la commission des sentences. J'ai ensuite travaillé pour la Commission canadienne sur la détermination de la peine, après quoi j'ai fait partie de l'équipe d'examen de la détermination de la peine du ministère de la Justice, c'est-à-dire du groupe qui existait avant l'équipe qui nous a donné le projet de loi C-41. Je suis donc pas mal au courant de la détermination de la peine pour avoir travaillé pour une commission et aussi comme universitaire.

Je publie encore des ouvrages dans ce domaine. Je suis en train d'écrire un livre avec le juge Cole, de Toronto, au sujet de la détermination de la peine. J'ai donc eu l'occasion depuis 10 ans d'examiner les initiatives de réforme prises au Canada. Je voudrais maintenant vous faire part de certaines de mes réflexions.

[Text]

[Translation]

• 1540

The first thing I'd like to respond to is a question that was asked of me the last time I appeared in the aborted hearings regarding Bill C-90, the previous sentencing reform bill. One of the members of that committee who didn't have much patience with a professorial lecture sort of said, come on, come on, what's the bottom line? Is this a good bill or not? Is this an effective bill?

Perhaps I could respond to that now in case any of you have the same kind of question in mind. My bottom line on the bill as to whether it's a good bill or not is simply that it depends on how it's advertised. If you think this bill is going to change sentencing practices at the trial court level; if you think it's going to reduce disparity, promote uniformity, restore public confidence, which is at an all-time low; if you think it's going to have a radical impact upon the system, then it is not going to work and it is not from that perspective a good bill.

However, I think it might be a little unfair to construe the aims of Bill C-41 in that regard. I don't really believe it is about all those kinds of things. If you look at Bill C-41 as a first step, an important step but nevertheless a first step on the road to reform, then it seems to me it is a good bill. But we shouldn't think this bill is going to radically change very much. I'll return to that later on.

The reason I don't think it's going to change very much at the trial court level takes me into what is missing from this bill or what is absent from this reform initiative, and what was absent from the Bill C-90 reform initiative. What is absent is a mechanism, the machinery to change sentencing practices.

Whenever sentencing reform has been adopted or initiated in other jurisdictions, such as the United States or England and Wales, there has always been some form of sentencing guidelines package. The Canadian Sentencing Commission recommended a sentencing guidelines package system. The previous committee, the so-called Daubney committee, the Standing Committee on Justice and the Solicitor General which produced its own report, also recommended a sentencing guideline system, although somewhat different. They suggested it be voluntary in nature.

So some kind of sentencing guideline package is always present in sentencing reform initiatives, but it is not present in Bill C-41. Now, as I said before, if Bill C-41 is a step towards a more structured sentencing environment, I think it's a good thing. But without a package of information that will guide judges in their sentencing decisions, not a great deal is going to change.

The major hope for reforming sentencing in Bill C-41, in the absence of a sentencing guidance system, is the statement of purpose and principles contained in the bill. This is a very important step and I would urge you to consider that statement

Je voudrais tout d'abord répondre à une question qu'on m'a posée la dernière fois que j'ai témoigné, lors des audiences abrégées au sujet du projet de loi C-90, la mesure sur la détermination de la peine qui a précédé celle-ci. L'un des membres du comité, qui n'appréciait pas tellement de se faire donner un cours, a dit à peu près ceci: «Allons, venons-en aux faits. Le projet de loi est-il bon ou non? Est-il efficace?»

Je pourrais peut-être répondre maintenant à cette question, au cas où l'un d'entre vous se demanderait la même chose. Quant à savoir si le projet de loi est bon ou non, cela dépend selon moi de la façon dont on le décrit. Si vous croyez que ce projet de loi va changer les pratiques de détermination de la peine au niveau du procès, si vous pensez qu'il va réduire les disparités, promouvoir l'uniformité, et rétablir la confiance du public, qui n'a jamais été aussi faible, si vous croyez qu'il aura une incidence radicale sur le système, à ce moment-là, le projet de loi ne fonctionnera pas, et ce n'est donc pas un bon projet de loi.

Par ailleurs, je trouve qu'il serait peut-être un peu injuste de considérer que ce sont les objectifs du projet de loi C-41. Je ne pense pas que ce soit le cas. Si l'on considère le projet de loi C-41 comme une première étape, une première étape importante, mais néanmoins une première étape vers la réforme, il me semble que c'est une bonne mesure. Nous ne devons pas cependant penser que le projet de loi va tout changer. Je reviendrai là-dessus plus tard.

Je ne crois pas qu'il va changer bien des choses au niveau du procès pour une raison qui m'amène à parler de ce qui manque dans ce projet de loi, ou dans cette initiative de réforme, et de ce qui manquait aussi dans le projet de loi C-90. Ce qui manque, c'est un mécanisme susceptible de modifier les pratiques de détermination de la peine.

Chaque fois qu'on a adopté ou entrepris une réforme de la détermination de la peine ailleurs, notamment aux États-Unis, en Angleterre et au pays de Galles, on a toujours en même temps donné un ensemble de lignes directrices sur la détermination de la peine. C'est ce que la Commission canadienne sur la détermination de la peine avait recommandé. Le comité précédent, ou Comité Daubney, c'est-à-dire le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, avait publié de son côté un rapport recommandant aussi un système de lignes directrices pour la détermination de la peine, avec quelques variantes. Le comité avait recommandé que les lignes directrices soient volontaires.

L'initiative de réforme de la détermination de la peine est donc toujours accompagnée d'un ensemble de lignes directrices, mais il n'en est pas question dans le projet de loi C-41. Je répète que, si le projet de loi C-41 constitue une première étape vers un système de détermination de la peine plus structuré, je trouve que c'est une bonne chose. Cependant, si les juges n'ont pas un ensemble de lignes directrices pour guider leurs décisions, il n'y aura pas beaucoup de changements.

Vu qu'il n'y a pas de système pour guider les décisions de détermination de la peine dans le projet de loi C-41, le principal espoir pour modifier les pratiques de détermination de la peine consiste dans l'énoncé de l'objectif et des principes contenus

[Texte]

very carefully for a couple of reasons, first of all because an important aspect of any reform is a statement from the Parliament of this country about the direction sentencing should be going in. Sentencing policy is too important, in my view and in many other people's view, to be left to judges. It's up to Parliament to state what sentencing policy should be. Your way of doing that is through the statement of purpose in Bill C-41.

You should pay particular attention to this statement, I believe, not just for that reason but also because this statement is not likely to be changed. We're unlikely to see legislative amendments in a couple of years in which some clause of section 718, the statement of purpose, is altered in some way. Whatever is passed by this Parliament in terms of the statement of sentencing purpose we will have to live with for a long time.

The general question I would ask is this: do you think the statement of purpose and principles contained in Bill C-41 is a good statement or not?

I'm not convinced it's a good statement. I would refer you to this *Criminal Law Quarterly* article where I've gone through the proposed statement in Bill C-41, making some criticisms of it, and I've then proposed an alternative statement. I'm not going to go through my alternative proposal. I think it has some merit beyond and above the Bill C-41 proposal, but I will make a couple of comments now, for those of you who won't have time to read the article, about the Bill C-41 statement.

• 1545

Remember what this statement is supposed to do. It's supposed to give judges some guidance as to the direction sentencing should be taking. What does the statement do? It provides, first of all, some information about the fundamental purpose of sentencing. I'll come back to that in a moment. It then says that just sanctions that have one or more of the following objectives—denunciation; deterrence, special and general; incapacitation; rehabilitation; reparation to individual victims and the community; promotion of a sense of responsibility in offenders; acknowledgement of the harm done. . . There are 10 sentencing objectives there. Judges are encouraged to choose one or more of these to guide them in terms of the actual disposition.

The point I would simply make—and I think you'll hear it from other witnesses as well—is this is not guidance. Encouraging people to choose one of a different list is not really going to guide them in any way.

Take a practical case. Take a case of domestic violence. A man has assaulted his wife—a serious crime. What should a judge do? Well, according to Bill C-41 he should probably consider denunciation, but perhaps a deterrent sentence is appropriate in this case. If it's a particularly serious case, should the individual be taken out of society and incapacitated in some way for a three-month period of custody? If he seems like a good risk for rehabilitation, should the sentence be a rehabilitative sentence?

[Traduction]

dans le projet de loi. C'est une disposition très importante, et je vous exhorte à examiner cet énoncé de très près pour diverses raisons, et d'abord parce que, pour toute réforme, il importe que le Parlement du Canada déclare quelle orientation il faut donner à la détermination de la peine. D'après moi et d'après bien d'autres, la politique relative à la détermination de la peine est trop importante pour qu'on la laisse entièrement aux juges. C'est au Parlement qu'il incombe d'énoncer la politique de détermination de la peine, et le moyen de le faire consiste à utiliser l'énoncé d'objectif dans le projet de loi C-41.

Vous devez donc vous pencher tout particulièrement sur cet énoncé d'objectif, à mon avis, non pas uniquement pour cette première raison, mais aussi parce que cet énoncé ne sera probablement pas modifié plus tard. Il est peu probable qu'on propose d'ici quelques années des modifications législatives à une partie quelconque de l'article 718, la déclaration d'objectif. Nous devons nous accommoder pendant longtemps de la déclaration qu'adoptera le Parlement.

La question que je voudrais vous poser est celle-ci: croyez-vous que l'énoncé d'objectif et de principes contenu dans le projet de loi C-41 est bon ou mauvais?

Je ne suis pas convaincu que ce soit une bonne déclaration. Je vous prie à cet égard de lire l'article publié dans le *Criminal Law Quarterly* dans lequel j'examine l'énoncé contenu dans le projet de loi C-41, je formule certaines critiques à son sujet et je propose un autre libellé. Je ne vais pas vous lire celui que je propose. A mon avis il est préférable à celui que contient le projet de loi C-41, mais je voudrais maintenant faire quelques observations pour ceux d'entre vous qui n'auront pas le temps de lire l'article au sujet de la déclaration que contient le projet de loi C-41.

Rappelez-vous quel est censé être l'objectif de cet énoncé. Il doit guider les juges pour la détermination de la peine. Que fait cet énoncé? D'abord, il donne certains renseignements sur l'objectif essentiel du prononcé des peines. J'y reviendrai dans un instant. Ensuite, il note que les sanctions justes ont pour but les objectifs suivants: la dénonciation, la dissuasion individuelle et générale, l'isolement, la réinsertion sociale, la réparation des torts causés aux victimes et à la collectivité, la responsabilisation des délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé. . . Il y a donc 10 objectifs pour les peines. On encourage les juges à choisir un ou plus d'un objectif pour les guider dans la détermination de la peine.

À mon avis, et je pense que d'autres témoins vous diront la même chose, cela n'équivaut pas à des conseils. Le fait d'encourager un juge à choisir un objectif parmi toute une liste ne peut pas vraiment le guider.

Prenons un cas particulier, par exemple une affaire de violence familiale. Un homme a agressé sa femme. C'est un crime grave. Qu'est-ce que le juge doit faire? D'après le projet de loi C-41, il devrait probablement songer à la dénonciation, mais peut-être qu'une sanction dissuasive serait appropriée dans ce cas-ci. S'il s'agit d'une agression particulièrement grave, l'accusé devrait-il être retiré de la société et incarcéré d'une façon quelconque pendant trois mois? S'il semble représenter un bon risque pour la réinsertion sociale, devrait-on plutôt imposer une sanction de réhabilitation?

[Text]

There's no guidance in there in this ordering of objectives. There is no guidance in terms of what the judge should do in any particular case. I think that means this statement of purpose becomes a statutory equivalent of the status quo. This is what judges now do. They have all these sentencing purposes rattling around in their heads—deterrence, special and general; incapacitation; rehabilitation—and they're allowed to pick and choose. If you allow people to pick and choose, you're going to have different cases being assigned different dispositions. You're going to have sentencing disparity.

I don't have time to go into it now, but if you take a look at the literature on sentencing variation in this country, you'll see that it's quite astonishing. That's not because judges are not doing a good job. It's because judges are unable to resolve the tricky questions of which purpose is appropriate in which cases.

When you have all that, when you have this smorgasbord of different sentencing objectives, you're not going to have consistency in sentencing. That's why I say I think disparity in sentencing will be unaffected by this particular bill.

The other article I will give to the committee in the next few days is an article containing some actual sentencing practices. We haven't had those in this country for a long time. Statistics Canada produced some recently and I've summarized some of the trends. The variation is quite remarkable. That's something that any sentencing reform initiative worth its salt should be addressing. I don't think that's being addressed in this bill.

A judge, turning to this sentencing bill, wants to know what should be done. The analogy I make with this statement is that you go into a restaurant, you're given a menu and you've got all these alternatives. They all sound appealing. Deterrence sounds appealing. Incapacitation, rehabilitation—these are all good things. So you turn to the waiter and you say what's good. The waiter turns around and says, well, sir, they're all good. This is not really any practical advice.

You need either to pick a single objective or a single purpose, or you need to have some kind of ordering, some kind of hierarchy. That is not done by Bill C-41.

I'll just now return to the fundamental purpose. What I would consider, after about 10 or 15 years' study in this area, the central, most important misperception of the sentencing process is the following. I think a lot of people adhere to it—members of the public, members of Parliament, academics.

The misperception is that you can affect the crime rate by changing the penalty structure. That is to say, you can do something, you can reduce to a significant degree the incidence of break and enter by tripling the penalties for break and enter. It would be nice if that were the case, because then we could triple all the sentences and we would have far less crime. But in fact that is a myth. One of the reasons for that is that such a small percentage of the total offender population is ever sentenced.

[Translation]

Il n'y a absolument rien dans le texte de loi qui puisse guider les juges quant à l'ordre de ces objectifs. Rien ne dit au juge ce qu'il doit faire dans un cas particulier. À mon avis, cela signifie que cette déclaration d'objectif est l'équivalent législatif du statu quo. C'est ce que font les juges maintenant. Ils ont déjà tous les objectifs de la détermination de la peine en tête, soit la dissuasion individuelle et générale, l'isolement, la réinsertion sociale, et ils n'ont qu'à choisir. Si vous permettez aux juges de choisir, cela veut dire que les peines manqueront d'uniformité. Il y aura disparité.

Je n'ai pas le temps d'entrer maintenant dans les détails, mais si vous jetez un coup d'oeil sur le texte portant sur les variations dans les peines imposées au Canada, vous constaterez que c'est vraiment renversant. Ce n'est pas parce que les juges font mal leur travail, mais parce que les juges sont incapables de décider quel objectif s'applique le mieux à tel ou tel cas.

Devant un tel salmigondis d'objectifs pour la détermination de la peine, on ne peut pas avoir de sanctions uniformes. C'est pourquoi je pense que le projet de loi ne fera rien pour éliminer les disparités.

L'autre article que je ferai parvenir au comité d'ici quelques jours contient des chiffres relatifs aux pratiques de détermination de la peine. Nous n'avions pas eu de tels chiffres au Canada depuis longtemps. Statistique Canada en a publié récemment, et j'ai résumé certaines des tendances. La variation est vraiment remarquable. Pour qu'elle en vaille vraiment la peine, toute initiative de réforme de la détermination de la peine devrait s'attaquer à ce problème, mais je ne pense pas que le projet de loi le fasse.

Quand un juge lira ce projet de loi sur la détermination de la peine, il voudra savoir ce qu'il doit faire. C'est comme si vous allez à un restaurant et qu'on vous donne un menu donnant toutes sortes de choix. Tous les choix sont intéressants. La dissuasion semble intéressante, de même que l'isolement et la réinsertion sociale. Vous demandez donc au serveur ce qui est bon ce jour-là. Le serveur se tourne vers vous et répond que tout est bon. Ce n'est donc pas vraiment un conseil pratique.

Vous devez ou bien choisir un seul objectif, ou bien avoir un ordre de priorité ou une hiérarchie quelconque. Il n'y en a pas dans le projet de loi C-41.

Revenons maintenant à l'objectif essentiel. Après 10 ou 15 ans d'études dans ce domaine, je considère que la fausse perception la plus importante relative à la détermination de la peine est celle-ci. Je pense que c'est une perception qu'ont bien des gens, qu'ils soient membres du public, députés ou universitaires.

Cette fausse perception, c'est qu'on peut modifier le taux de criminalité en changeant la structure des sanctions. Autrement dit, c'est qu'on peut obtenir un résultat quelconque et réduire sensiblement, par exemple, le nombre de cas de vols par effraction en triplant la durée des peines pour ce délit. Ce serait très bien si c'était vrai, parce qu'il suffirait de tripler toutes les peines pour avoir beaucoup moins de crimes. C'est cependant un mythe, notamment parce que seul un pourcentage très faible des criminels se voient imposer une peine quelconque.

[Texte]

[Traduction]

• 1550

A recent study has shown that a sentence is imposed in about 2% of criminal incidents. What that means is that you can up the average sentence or the period of imprisonment to a great degree for the 2% that happen to be caught and punished, but the overall crime rate will not change very much.

That's not to say that sentencing is a waste of time and so on. It just means that sentencing is about something other than reducing the crime rate. It's about doing justice. It's about imposing sentences, the severity of which is directly proportional to the seriousness of the crimes for which they are imposed—“just dessert” sentencing. That's what sentencing, it seems to me, at least, is all about. If you start talking about a sentencing reform bill that's designed to reduce the crime rate significantly, you're misleading the public. You're encouraging them to think crime rates can be reduced by increasing the severity levels of different crimes.

The perfect example—I'm sure you have heard this already and you probably will hear it again—is the United States, where crime rates are at an all-time high and so is the penalty structure in terms of severity. There are slightly over a million people in custody in the United States out of a population of 250 million. The system is very expensive, in part because of the mandatory drug laws and so on. It's had little effect on the actual crime rate.

So you may want sentences to be longer or shorter. Take your pick. All I'm saying is if you want sentences to do something about the crime rate, you will be misleading people if you tell them if we double the penalty, the crime rate will go down, because it won't. It's unfortunate, but it's a reality.

That brings us to the next part of this statement, which I think is the best part, that a sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. So there you go. There is the principle of proportionality, but the difficulty is, that principle is preceded by all these objectives. The principle is going to be either weakened or ignored by sentencing judges.

The statement then proceeds to talk about a number of principles. My question here is, well, are these going to be of any utility?

The first principle says a sentence should be increased or reduced to account for any relevant aggravating and mitigating circumstances. Well, do judges need to be told that? It's like telling a university professor that the grade you give a paper should reflect the good and bad points. Every judge knows about that. I think every individual in this country knows a sentence should reflect mitigating and aggravating circumstances. It's stating the obvious.

I'll come back to the hate crime enhancement, because I think it's a special case. I would just like to go quickly and briefly to the other principles contained in this bill.

The next says:

Une étude récente montre qu'on impose une peine pour seulement 2 p. 100 des incidents criminels. Cela signifie que vous pouvez relever la peine moyenne ou la période d'emprisonnement imposée aux 2 p. 100 des criminels qui sont arrêtés et punis, mais que, dans l'ensemble, le taux de criminalité ne variera pas beaucoup.

Cela ne signifie pas que la détermination de la peine est une perte de temps. Cela signifie seulement qu'elle ne sert pas à réduire le taux de criminalité. La détermination de la peine sert à assurer la justice. Il s'agit d'imposer des peines dont la sévérité est directement proportionnelle à la gravité du crime—comme on l'a fait dans le cas de l'affaire *just dessert*. À mon avis du moins, c'est ce à quoi sert la détermination de la peine. Si vous dites que, avec ce projet de loi modifiant la détermination de la peine, vous comptez réduire sensiblement le taux de criminalité, vous induisez le public en erreur. Vous les encouragez à croire qu'on peut réduire le taux de criminalité en imposant des peines plus sévères.

À preuve—je suis certain que vous l'avez déjà entendu et que vous l'entendrez encore—les États-Unis, où le taux de criminalité n'a jamais été si élevé, mais où les peines sont plus lourdes que jamais. Un peu plus d'un million des 250 millions de personnes qui vivent aux États-Unis sont incarcérées. Le système y est très coûteux, en partie en raison des lois sur les drogues et d'autres, et il a eu très peu d'effets sur le taux de criminalité.

Peut-être préconiserez-vous des peines plus longues ou plus courtes. À vous de décider. Mais vous induirez les gens en erreur si vous prétendez que la gravité des peines a une incidence sur le taux de criminalité, si vous prétendez qu'en doublant la durée des peines, vous réduirez le nombre de crimes qui sont commis, parce que tel n'est pas le cas. C'est malheureux, mais c'est ainsi.

Cela nous amène à la partie suivante de cet énoncé, la meilleure partie de cet énoncé, à mon avis, selon laquelle la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. Voilà. Voilà le principe de la proportionnalité, mais le problème, c'est que le principe est précédé par tous ces objectifs et, du coup, il sera négligé ou dilué par les juges qui prononcent la peine.

Puis on énumère les principes dont les juges doivent tenir compte. La question que je me pose est la suivante: «À quoi serviront ces principes?»

Selon le premier principe, la peine doit être adaptée aux circonstances aggravantes ou atténuantes pertinentes. Est-il vraiment nécessaire de l'indiquer aux juges? C'est un peu comme dire à un professeur d'université que la note qu'il accorde à un travail de recherche doit en refléter les points forts et les faiblesses. Tous les juges savent déjà cela. Je dirais même que tout le monde au pays sait que la peine doit être adaptée aux circonstances aggravantes ou atténuantes. C'est l'évidence même.

Je reviendrai à la question des crimes motivés par la haine dans quelques minutes, car j'estime que c'est un cas particulier. J'aborderai brièvement les autres principes de ce projet de loi.

Le principe suivant dit ceci:

[Text]

A sentence should be similar to sentences imposed on other offenders for similar offences committed in similar circumstances.

Again, what judge in Canada would disagree with that? When was the last time you heard a judge say, "No, I think similar cases should actually be punished differently"? This is stating the obvious. It's not going to give judges much guidance.

The next principle is that where consecutive sentences are imposed, the combined sentence should not be unduly long or harsh. That's already addressed in the case law, the principle of totality. That is not going to surprise judges or guide them in any way.

The next principle becomes a little bit more interesting, that an offender should not be deprived of liberty if less restrictive sanctions may be appropriate in the circumstances. One of the big problems in sentencing in this country—and you are all very well aware of it; you probably all saw the *Globe and Mail* article on overcrowding in prisons a couple of days ago—is the use of incarceration.

The estimates vary as to exactly where we are in terms of international imprisonment rates, but we are right up there, whether we're three, four, five, six or seven in league standings of nations that run up to about fifty or sixty. We use imprisonment a fair amount, and it's not because we have such a high crime rate. Of course, this has a more particular impact on certain populations, such as native offenders.

• 1555

The question I would ask of you is do you think this statement, "an offender should not be deprived of liberty if less restrictive sanctions may be appropriate in the circumstances", is really going to reduce the use of incarceration as a sanction in this country in those cases in which a reduction is appropriate?

Again I would say it seems to me unlikely that's going to have any effect. It is in fact a watering down of previous proposals.

The Canadian Bar Association in its submission to this committee had a stronger wording to be used there. My advice would be if you want to do something about the incarceration rate, either you've got to have the guidelines of which I spoke earlier or you've got to tighten it up a bit. You might say something like I suggested in this alternative variation:

A term of imprisonment may be imposed only where the court is satisfied that the criminal conduct is of a serious nature. The duration of any term of imprisonment shall reflect the degree of seriousness of such conduct.

You need to encourage judges to be a bit more parsimonious in the use of incarceration, and I think that principle (d), "an offender should not be deprived of liberty if less restrictive sanctions may be appropriate", is a weak formulation. I don't expect it to have much effect on the incarceration rate.

[Translation]

L'harmonisation des peines, c'est-à-dire l'infliction de peines semblables à celles infligées à des délinquants pour des infractions semblables commises dans des circonstances semblables.

Encore une fois, quel juge, au Canada, contredirait cet énoncé? Quand avez-vous entendu un juge dire: «Non, je crois que des crimes semblables devraient être punis différemment?» C'est l'évidence même. Cela ne guidera pas les juges dans la détermination des peines.

Le principe suivant dit qu'il faut éviter l'excès de nature ou de durée dans l'infliction de peines consécutives. C'est le principe de la totalité, qui existe déjà dans la jurisprudence. Cela n'étonnera ni ne guidera les juges.

Le principe suivant est un peu plus intéressant: le juge a l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient. Un des principaux problèmes en matière de peines au Canada—vous êtes certainement au courant, vous avez probablement tous lu l'article paru il y a quelques jours dans le *Globe and Mail* au sujet de la surpopulation dans les pénitenciers—est le recours à l'incarcération.

On ne s'entend pas exactement sur le rang auquel se trouve le Canada quant au taux d'emprisonnement par rapport aux autres pays, mais nous sommes parmi les premiers, que ce soit au troisième, quatrième, cinquième, sixième ou septième rang par rapport à une cinquantaine ou une soixante de pays. Nous avons souvent recours à l'incarcération, mais ce n'est pas parce que notre taux de criminalité est si élevé. Bien sûr, cette tendance a une incidence particulière sur certains groupes de la population, tels que les contrevenants autochtones.

Je vous pose donc la question suivante: croyez-vous que l'énoncé selon lequel on doit, avant d'envisager la privation de liberté, examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient entraînera une réduction des peines d'emprisonnement imposées dans les cas où une peine réduite serait indiquée?

Encore une fois, il me semble qu'il est peu probable que ce principe ait des effets appréciables. En fait, on a simplement dilué des propositions antérieures.

Dans son témoignage devant votre comité, l'Association du Barreau canadien a proposé un libellé plus précis. Je vous conseille donc, si vous voulez faire baisser le taux d'incarcération, d'adopter les lignes directrices dont j'ai parlé un peu plus tôt ou de resserrer le libellé de cette disposition. Vous pourriez, par exemple, dire plutôt ceci:

Le tribunal impose une peine d'emprisonnement seulement s'il est convaincu que la conduite criminelle est de nature sérieuse. La durée de l'emprisonnement doit être adaptée à la gravité de la conduite en question.

Vous devez encourager les juges à recourir moins souvent à l'incarcération et, à mon avis, le principe d), «l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient», est trop vague. Je ne crois pas qu'il aura une incidence sur le taux d'incarcération.

[Texte]

The last principle in the statement, "all available sanctions other than imprisonment without reasonable . . .", should be considered by all offenders, with particular attention to the circumstances of aboriginal offenders.

The aboriginal offenders component is an add-on. Bill C-90, the predecessor to this bill, did not have it. It sounds a little churlish to question whether that phrase, aboriginal offenders, should be there in light of the high incarceration rate for aboriginal offenders in this country, which of course is quite shocking. It is important to point out, though, that high incarceration rates affect not just aboriginal offenders. If you look at the data in Ontario prisons, you will find that black residents of the province of Ontario are over-represented significantly relative to their numbers in the population.

All sorts of other offenders, particularly visible minorities, are affected. It's not just aboriginal offenders. So I would question the wisdom of focusing exclusively on aboriginal offenders, and I would suggest a wording that would be a bit more forceful in terms of the use of incarceration.

Let me now, in concluding my remarks on the statement of purpose, go back to the principle regarding hate crimes, which has in a sense regrettably received so much attention. It says:

Evidence that the offence was motivated by bias, prejudice or hate based on race, nationality, colour, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation of victim. . .

When there is a statutory aggravating factor, if the crime is motivated by bias or hate, the offender should receive a stiffer sentence.

I'd like to point out a couple of things here. There has been a lot of *sturm und drang* over the sexual orientation clause at the end of that. It seems to me it's possibly an uncontroversial principle. The case law right now takes into account the motivation of the offender. Other jurisdictions, notably England, Wales, and the United States, have statutory aggravating factors or statutory penalties for hate crimes. So there's no question that an aggravated sentence for a hate crime is warranted.

There are two crimes. If somebody is assaulted because he or she is black or because they're a woman or because they're gay or whatever, there's a double message there. There is a double harm. There's a threat to the individual and a message to other people who share the characteristic being singled out. And that should be recognized by the criminal law. I believe it is recognized by the criminal law in the case law.

Therefore, the question is whether it should extend to sexual orientation of the victim should there be other characteristics in there, and I think there are arguments in those directions. It seems to me that it is useful to have a statement from Parliament, which this would of course become, that acknowledges that hate crimes are a particularly insidious form of criminality and that the system takes them very seriously.

[Traduction]

Le dernier principe est le suivant: «l'examen de toutes les sanctions substitutives accessibles et applicables à tous les délinquants dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones».

L'élément touchant les contrevenants autochtones est un ajout. Il ne figurait pas dans le projet de loi C-90, qui a précédé ce projet de loi-ci. Il peut sembler un peu méchant de remettre en question cette allusion aux délinquants autochtones, particulièrement à la lumière du taux d'incarcération très élevé, et tout à fait scandaleux, des contrevenants autochtones du pays. Toutefois, il importe de souligner que les contrevenants autochtones ne sont pas les seuls à connaître un taux d'incarcération élevé. Si vous examinez les données sur les prisons de l'Ontario, vous constaterez que les Noirs y sont sur-représentés par rapport à la proportion de la population qu'ils représentent.

Ce phénomène touche toutes sortes de contrevenants, particulièrement les minorités visibles, et pas seulement les contrevenants autochtones. Voilà pourquoi je me demande s'il est sage de mettre l'accent exclusivement sur les délinquants autochtones. En outre, je suggérerais un libellé ayant un peu plus de mordant en ce qui concerne le recours à l'incarcération.

Je terminerai mes remarques sur les principes en revenant à celui touchant les crimes motivés par la haine qui, et c'est un peu regrettable, a reçu tant d'attention. Le projet de loi dit:

Que l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur la race, la nationalité, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, la déficience mentale ou physique ou l'orientation sexuelle de la victime.

Lorsqu'il existe une circonstance aggravantes prévue par la loi, si le crime est motivé par la haine ou les préjugés, le contrevenant devrait recevoir une peine plus sévère.

À ce sujet, je soulignerai deux ou trois choses. On a fait grand état de l'inclusion de l'orientation sexuelle dans la liste des motifs. Il me semble pourtant que ce principe ne prête pas à controverse. Déjà, la jurisprudence prévoit qu'on tienne compte de la motivation de l'accusé. Ailleurs, notamment en Angleterre, au Pays de Galles et aux États-Unis, la loi prévoit des circonstances aggravantes ou des peines particulières pour des crimes motivés par la haine. Il ne fait donc aucun doute qu'il est justifié d'imposer une sentence plus lourde à ceux qui commettent un crime motivé par la haine.

En fait, il y a deux crimes. Si quelqu'un est agressé parce qu'il est noir, parce qu'il est une femme ou parce qu'il est homosexuel, le crime a deux significations, et le préjudice est double. Le crime vise non seulement la victime, mais aussi tous ceux qui partagent ses caractéristiques distinctives. Ce fait devrait être reconnu par le droit pénal. À mon avis, le droit pénal reconnaît ce fait dans la jurisprudence.

Par conséquent, la question qui se pose, c'est de savoir si on ne devrait pas inclure d'autres caractéristiques dans cette disposition, puisqu'on y inclut l'orientation sexuelle. À mon avis, on peut tout aussi bien défendre cette idée que s'y opposer. Il me semble qu'il serait utile que le Parlement reconnaisse, ce qu'il fera s'il adopte ce projet de loi, que les crimes motivés par la haine constituent une forme particulièrement insidieuse de criminalité et que le système les prend très au sérieux.

[Text]

[Translation]

• 1600

One of the problems we've had in the area of hate crime up to this point is an absence of information. There are certain groups, particularly B'nai Brith, that collect data on hate-motivated incidents, but it's not something we have done very rigorously in this country. It's only now that police forces are beginning to gather data on hate crimes. But hate crimes exist. People talk about the unreported figure of crime, crimes that are unreported. Hate crimes are one of the most under-reported crimes of all, if not the most under-reported crime. One of the advantages of having a principle passed in this manner is a clear statement from the Parliament about the gravity of these crimes.

As to whether sexual orientation should be in there, it seems to me from my examination of hate crime statistics and the hate crime literature in this country and abroad that people of some sexual orientations are more likely to be the subject of hate crimes. That's quite clear. They're right up there with certain visible minorities in terms of being targeted, and perhaps it's important to acknowledge that.

My last couple of comments about this statement of purpose—I don't want to go on too long. . . One of the things we might ask ourselves is, if some of these principles are obvious and others really are not going to change things, why bother with them? That's one thing you might want to consider.

Another thing that might be worth considering is whether these are the only principles that count. If not, why aren't other principles in there too? One thing that struck me upon reading Bill C-41, unlike other statements of purpose, notably in the United Kingdom and in certain states of America, is that there's nothing here dealing with the number one aggravating factor: criminal record.

Under our sentencing system, basically the most important considerations for a judge are the seriousness of the harm caused or threatened and the criminal record of the offender. The most often cited aggravating factor is the criminal record of the offender, and the absence of previous convictions is a very powerful argument in favour of mitigation. So if judges need some guidance as to what to do in terms of sentencing decisions, you would think they would like to know something about criminal record. But there's no guidance for criminal record in this statute.

I think that's particularly relevant in the case of Canada because if you take a look at the sentencing data, you will find that for some offences of a rather moderate level of seriousness the incarceration rates are quite high. For some offences like fraud or theft under. . . you get incarceration rates of about 40% or 50%. So you may say, well, this is crazy—what are these judges doing putting somebody in prison for credit card fraud? A guy rips off a credit card and gets away with \$50 or \$100 and in he goes to prison. Judges, of course, are not that stupid. These individuals don't go to prison because of the seriousness of the offence, theft of a credit card. They go to prison because this is the tenth time they've done it.

Un des problèmes que nous avons eus dans le domaine des crimes haineux jusqu'à présent, c'est l'absence d'information. Il y a certains groupes, particulièrement les B'nai Brith, qui recueillent des données sur les incidents haineux, mais ce n'est pas quelque chose que nous avons fait rigoureusement au Canada. Les forces policières commencent tout juste à recueillir des données sur les crimes haineux. Les crimes haineux existent. Les gens parlent des crimes qui ne sont pas signalés. Les crimes haineux sont parmi les crimes les moins signalés de tous, sinon les moins signalés de tous. L'un des avantages qu'un principe soit adopté de cette façon, c'est qu'on aurait alors un énoncé clair de la part du Parlement au sujet de la gravité de ces crimes.

Pour ce qui est d'inclure ou non l'orientation sexuelle, après avoir examiné les statistiques et la documentation concernant les crimes haineux au Canada et à l'étranger, il me semble que les gens qui ont certaines orientations sexuelles risquent davantage d'être victimes de crimes haineux. Cela est très clair. Ils risquent autant que certaines minorités visibles d'être ciblés, et il est peut-être important de le reconnaître.

J'aurais encore quelques petites observations à faire au sujet de l'énoncé d'objectif—je ne veux pas m'étendre trop longtemps sur la question. . . L'une des choses que nous pouvons nous demander, si certains de ces principes sont évidents et d'autres ne vont pas vraiment changer les choses, c'est pourquoi s'en embarrasser? Voilà une chose que vous voudrez peut-être examiner.

Une autre chose qui mériterait peut-être d'être examinée, c'est s'il s'agit des seuls principes qui comptent. Si ce n'est pas le cas, alors pourquoi n'a-t-on pas inclus d'autres principes? Une chose qui m'a frappé en lisant le projet de loi C-41, contrairement à d'autres énoncés d'objectif, notamment aux États-Unis et dans certains États d'Amérique, c'est qu'il n'y a rien au sujet du principal facteur aggravant: le casier judiciaire.

Dans notre système de détermination de la peine, les éléments les plus importants dont un juge tient compte sont la gravité du tort causé ou de la menace et le casier judiciaire du contrevenant. Le facteur aggravant le plus souvent cité est le casier judiciaire du contrevenant, et l'absence de condamnation antérieure est un argument très puissant en faveur de circonstances atténuantes. Donc, si les juges veulent avoir des conseils sur ce qu'ils doivent faire lors de la détermination de la peine, on penserait qu'ils aimeraient connaître le casier judiciaire. Mais le casier judiciaire n'est pas mentionné à cet égard dans la loi.

Je pense que c'est particulièrement pertinent dans le cas du Canada, car si on regarde les données en matière de détermination de la peine, on s'aperçoit que pour certaines infractions modérément graves les taux d'incarcération sont assez élevés. Pour certaines infractions comme la fraude ou le vol. . . les taux d'incarcération sont d'environ 40 ou 50 p. 100. On se demande alors pourquoi ces juges emprisonnent quelqu'un pour fraude de carte de crédit. Un gars se retrouve en prison pour avoir volé 50\$ ou 100\$ avec une carte de crédit. Naturellement, les juges ne sont pas aussi stupides. Ces individus ne vont pas en prison en raison de la gravité de l'infraction, le vol d'une carte de crédit. Ils vont en prison parce que c'est la dixième fois qu'ils commettent ce crime.

[Texte]

Criminal record plays a critical role in determining who goes to prison. That's the reason other jurisdictions have made some statements as to exactly how criminal record should be used. For example, can you put somebody in prison who has fifteen previous convictions but of a very trivial nature? That's the problem of the persistent petty offender, somebody who keeps repeating and repeating and repeating but it's never a serious crime. The trouble is if you send him to prison, he's going to prison for a short period of time. He takes up prison space and it's very expensive and so on. You need to regulate, you need to address those kinds of issues, and that issue of criminal record is not addressed in this statement.

To summarize, the statement worries me, I don't think it's going to affect sentencing practices, and I'm worried about being stuck as a country with a sentencing statute which is not that coherent, which doesn't provide concrete guidance to judges, but which nevertheless will be around for a long time.

• 1605

Just to repeat the other point, it's particularly important if the only machinery for changing sentencing practices is the statement. If there were a guidelines package in this reform initiative, I wouldn't pay so much attention to the sentencing statute, because judges would be bound, to a degree at least, by the sentencing guidelines system. But in the absence of that, this is all we have, so I think it should be the best possible statement, and I don't think this is the best possible statement.

I would just like to make a couple of other observations about the sentencing reform initiative.

Guidelines are absent. I have noted that.

There's another important feature of sentencing reform that is absent from this initiative and that sets Canada apart from other jurisdictions, and that is the absence of a sentencing commission, a permanent commission that would review sentencing practices and would do a whole host of activities related to sentencing. As I say, every other jurisdiction that has embarked upon a rational course of sentencing reform has started off by creating a sentencing commission. The reason is if you don't have a sentencing commission to initiate, to review proposals, Parliament ends up having to do all the work, and that's an inefficient way of doing it.

What would a sentencing commission do? One of the things a sentencing commission would do, for example, is take a look at the maximum penalty structure, which is crazy at the moment. The maximum penalty structure is all over the map. For sexual assault the maximum penalty is 10 years' imprisonment. For break and enter the maximum penalty is life. Selling defective stores to Her Majesty carries a 10-year maximum penalty.

[Traduction]

Le casier judiciaire joue un rôle crucial quand il s'agit de décider qui va en prison. C'est la raison pour laquelle dans d'autres pays on précise exactement comment le casier judiciaire doit être utilisé. Par exemple, peut-on incarcérer quelqu'un qui a déjà été condamné 15 fois, mais dont le crime n'était pas très grave? C'est le problème dans le cas d'un petit malfaiteur persistant, quelqu'un qui ne cesse de récidiver, mais dont le crime n'est jamais très grave. Le problème, c'est que si on l'envoie en prison, il ira pour une courte période. Il occupe un espace dans la prison, et c'est très coûteux. Il faut réglementer, il faut régler ce genre de problèmes, mais la question du casier judiciaire n'est pas abordée dans cet énoncé.

En résumé, l'énoncé m'inquiète. Je ne pense pas que cela aura un effet sur les pratiques de détermination de la peine, et je crains que le pays ne se retrouve coincé pendant des années avec une loi sur la détermination de la peine qui manque de cohérence et qui ne donne aucune ligne directrice concrète aux juges.

Pour répéter l'autre argument, cela est particulièrement important si l'énoncé est le seul mécanisme qui permet de modifier les pratiques de détermination de la peine. S'il y avait une série de lignes directrices dans cette initiative de réforme, je n'accorderais pas beaucoup d'attention à la loi sur la détermination de la peine, car les juges seraient liés, du moins dans une certaine mesure, par les lignes directrices concernant la détermination de la peine. Mais en l'absence de telles lignes directrices, c'est tout ce que nous avons, de sorte qu'à mon avis on devrait avoir le meilleur énoncé possible, et je ne pense pas qu'il s'agisse du meilleur énoncé possible.

J'aimerais faire quelques autres petites observations au sujet de l'initiative de réforme de la détermination de la peine.

Il n'y a pas de lignes directrices. C'est ce que j'ai remarqué.

Il y a un autre élément important de la réforme de la détermination de la peine qui est absent de cette initiative et qui distingue le Canada de tout autre pays, et il s'agit de l'absence d'une commission des sentences, une commission permanente qui examinerait les pratiques de détermination de la peine et qui s'occuperait de toutes sortes d'activités liées à la détermination de la peine. Comme j'ai pu le constater, tous les autres pays qui ont entrepris une réforme rationnelle du système de détermination de la peine ont commencé par mettre sur pied une commission des sentences pour la simple raison que sans une commission des sentences qui lance et examine les propositions, le Parlement finit par être obligé de faire tout le travail, et ce n'est pas une façon très efficace de procéder.

Que ferait une commission des sentences? L'une des choses qu'une telle commission ferait, par exemple, ce serait d'examiner la structure des peines maximales, qui n'ont aucun sens en ce moment. La structure des peines maximales n'est absolument pas uniforme. Dans le cas d'une agression sexuelle, la peine maximale est l'incarcération pendant 10 ans. Pour vol avec effraction, la peine maximale est la réclusion à vie. La vente de matériel défectueux à Sa Majesté est punissable par une peine maximale de dix ans.

[Text]

The maximum penalty structure is totally antiquated, it provides no guidance to judges, and it misleads people. It leads to a system we have now, which I would refer to as bite and bark sentencing. That is to say, the system barks a great deal and says, for example, life imprisonment for break and enter, but the actual bite of the system is much, much less. So you find that the maximum penalty for break and enter is life imprisonment, but only about half of the convictions for break and enter are a period of custody, and 90% of those periods of custody are under six months. Of those periods of imprisonment, there is a certain amount off for parole and so forth.

So there's a huge discrepancy between the maximum penalty outlined in the Criminal Code and the sentencing practices of the courts.

There should be a greater *rapprochement*. There should be a reconciliation of those two, because that's one of the things that enrages the public when they think, my God, the maximum penalty is 10 years and this guy got three months.

I am not suggesting that sentencing practices should rise to the severity of the maximum penalties; I am just saying the maximum penalty structure should be realistic.

One proposal was to take the maximum penalties and reduce them to the 90th percentile so they would actually be imposed. Nobody ever gets the maximum penalty for life imprisonment, because it's so high. But the maximum penalty should be imposed on some occasions—not if it's life imprisonment for break and enter, but if it was a realistic maximum penalty it would be imposed.

There are many other things a sentencing commission could do. It could look into special things that come up. You're going to be looking into section 745, judicial review. Those are the sorts of issues that a sentencing commission can examine, can do research upon, can consult, and can then lay before Parliament specific proposals, which the representatives of the populace can then either accept or reject, and the work does not have to be done here. The decision-making remains here, the executive power remains here; the research is done elsewhere.

If you don't have a sentencing commission, it becomes very hard to do this kind of thing.

Now, of course, I know everyone is thinking, well, you're talking about creating a new criminal justice body. We don't have the money for that. We don't have the money for the existing criminal justice bodies. That money can be found. It's just a matter of reallocating or reducing a budget somewhere here or there.

A sentencing commission, it has been estimated, would cost the equivalent in money of keeping two police cruisers on the streets of Toronto for a full year. It's not a great deal of money. A sentencing commission was in the previous reform initiative, Bill C-90, in the previous government. The government documents, which gave rise to Bill C-90, which gave rise to Bill C-41, contain the plans, the outline, the blueprints, for a sentencing and parole commission. In my view, it's very

[Translation]

La structure des peines maximales est tout à fait désuète. Elle ne fournit aucune ligne directrice aux juges et induit les gens en erreur. Nous avons donc un système qui a l'air beaucoup plus sévère qu'il ne l'est en réalité, puisque même si on prévoit la réclusion à vie pour un vol avec effraction, la peine qui est imposée en réalité est beaucoup moins sévère. En effet, on s'aperçoit que même si la peine maximale pour un vol avec effraction est la réclusion à vie, une période de détention n'est imposée que dans la moitié environ des condamnations pour vol avec effraction, et que dans 90 p. 100 des cas la période de détention est de moins de six mois. La période de détention est encore plus courte si on tient compte des libérations conditionnelles, etc.

Il y a donc un très grand écart entre la peine maximale prévue dans le Code criminel et les pratiques de détermination de la peine dans les tribunaux.

Il devrait y avoir un plus grand rapprochement des deux, car c'est le genre de choses qui rendent la population furieuse lorsqu'elle constate que même si la peine maximale est de dix ans, un criminel peut sortir de prison au bout de trois mois.

Je ne dis pas qu'en pratique un juge devrait toujours imposer la peine maximale; je dis tout simplement que la structure de la peine maximale devrait être réaliste.

Il avait été proposé de réduire les peines maximales au 90^e centile afin qu'elles soient vraiment imposées. Personne ne reçoit la peine maximale de réclusion à vie, car cette peine est très sévère. Mais la peine maximale devrait être imposée dans certains cas—non pas s'il s'agit de la réclusion à vie pour un vol avec effraction, mais si la peine maximale était réaliste, elle serait imposée.

Une commission des sentences pourrait faire bien d'autres choses. Elle pourrait s'occuper de certains dossiers. Par exemple, vous allez examiner l'article 745, révision judiciaire. Voilà le genre de questions qui peuvent faire l'objet d'études, de recherches et de consultations de la part de la commission des sentences, qui peut ensuite faire des propositions bien précises au Parlement. Les représentants de la population peuvent ensuite accepter ou rejeter ces propositions, mais il n'est pas nécessaire que le travail soit fait ici au Parlement. Le pouvoir de décision reste ici, le pouvoir exécutif reste ici; la recherche est faite ailleurs.

Sans une commission des sentences, il devient très difficile de faire ce genre de choses.

Or, naturellement, je sais que tout le monde doit se dire que nous n'avons pas d'argent pour mettre sur pied un nouvel organisme de justice pénale. Nous n'avons pas d'argent pour les organismes de justice pénale qui existent à l'heure actuelle. On peut trouver l'argent nécessaire. C'est une question de réaffectation des fonds. Il s'agit de réduire le budget ailleurs ici et là.

On estime qu'une commission des sentences coûterait l'équivalent en argent du maintien de deux voitures de patrouille dans les rues de Toronto pendant une année. Cela ne représente pas beaucoup d'argent. Une commission des sentences avait été prévue dans l'initiative de réforme que l'ancien gouvernement avait présentée dans le projet de loi C-90. Les documents du gouvernement, qui ont mené au projet de loi C-90, qui a mené au projet de loi C-41, contiennent les

[Texte]

regrettable that that initiative has been dropped. It was swept away in the 1992 budget along with the Law Reform Commission. The Law Reform Commission, I understand, is in the process of being resuscitated, but we've heard no more of the sentencing commission. I think that is regrettable.

[Traduction]

plans, les grandes lignes, le schéma directeur pour la mise sur pied d'une commission des sentences et des libérations conditionnelles. À mon avis, il est très regrettable que l'on n'ait pas donné suite à cette initiative. On l'a laissé tomber dans le budget de 1992, en même temps que la Commission de réforme du droit. Si j'ai bien compris, on est en train de ressusciter la Commission de réforme du droit, mais nous n'entendons plus parler de la commission des sentences. Je pense que c'est regrettable.

• 1610

I'm not going to go on much longer. I'm just going to make a couple of summary statements, and they would be the following.

J'ai presque terminé mon exposé. Je vais tout simplement faire les quelques petites observations suivantes pour vous résumer la situation.

It seems to me this bill is not going to change a great deal, primarily because the most important mechanisms for reform, a sentencing commission and sentencing guidelines, have been dropped along the way. What we've ended up with is a much weaker and more timid version of a reform initiative.

Il me semble que le projet de loi à l'étude ne va pas tellement changer les choses, et ce, parce qu'on a laissé tomber les mécanismes de réforme les plus importants, c'est-à-dire une commission des sentences et des lignes directrices concernant la détermination de la peine. Nous nous retrouvons donc avec une initiative de réforme beaucoup plus faible et plus timide.

There are good things in it. I haven't talked at great length about them. I'll just mention one. The conditional sentence seems to me to be a very good suggestion. I know the Canadian Bar Association is against it. I think it's quite reasonable and I think that will help.

Il y a cependant de bons points. Je n'en ai pas parlé longuement. Je vais tout simplement mentionner un point. La condamnation avec sursis me semble être une très bonne suggestion. Je sais que l'Association du Barreau canadien est contre. À mon avis, il s'agit d'une mesure très raisonnable, qui pourrait être utile.

There are a number of other small initiatives in this bill that will do something to promote a better system. But if you're asking whether it will change sentencing practices at the trial court level, my response would be no.

Il y a un certain nombre d'autres petites initiatives dans le projet de loi à l'étude qui contribueront à promouvoir un meilleur système. Mais si vous me demandez si elles permettront de changer les pratiques de détermination de la peine au niveau du tribunal de première instance, ma réponse est non.

I would urge you to consider very carefully the statement of purpose, to ask yourselves whether this statement of purpose is the one you can live with, the statement that you think should be appropriate for the sentencing process and the statement that's going to be around for a long time to come. If you don't, then it should be modified, because it is unlikely to change.

Je vous recommande vivement d'examiner très attentivement l'énoncé d'objectif et de vous demander si vous pouvez vraiment vous en accommoder, si vous pensez qu'il convient au processus de détermination de la peine et si c'est quelque chose que vous voulez garder encore longtemps. Si ce n'est pas le cas, alors il devrait être modifié, car il est peu probable qu'il change.

We've seen a great deal of reform proposals advanced over the past 10 or 15 years. There was the sentencing commission, the Daubney committee, the Law Reform Commission before it was scuttled, academics, special interest groups, CACP, and so on. Everyone has had a kick at the can.

Il y a eu un grand nombre de propositions de réforme au cours des dix ou quinze dernières années. Il y a eu la commission des sentences, le Comité Daubney, la Commission de réforme du droit, avant qu'on la fasse échouer, des universitaires, des groupes d'intérêts spéciaux, l'ACCP, etc. Tout le monde doit essayer de faire quelque chose.

I would also urge you to remember that the sentencing process is very critical to public perceptions of criminal justice. So this bill should be taken very seriously.

Je vous encourage en outre vivement à ne pas oublier que le processus de détermination de la peine est très important pour ce qui est de la façon dont la population perçoit la justice pénale. Le projet de loi à l'étude doit être pris très au sérieux.

Having just done a survey of public knowledge and opinion in the area of criminal justice, the most important issue, the issue people most often talk about, is sentencing. Everybody thinks they've got the answer. That's why I describe in my classes that sentencing is the equal opportunity area of criminal justice.

Comme je viens tout juste de terminer un sondage des connaissances et de l'opinion publiques dans le domaine de la justice pénale, je peux dire que la question la plus importante, celle dont les gens parlent le plus souvent, c'est la détermination de la peine. Tout le monde pense avoir la réponse. C'est pourquoi dans mes cours je dis que, pour la justice pénale, la détermination de la peine équivaut à la question de l'égalité des chances.

[Text]

If I said to a member of the public, you're in charge of a homicide investigation, what do you do, nobody would know what to do. But if I tell them, here's a guy who's committed break and enter, he's got two priors, he's 18 years old, etc., well, we all know everyone's got a very intuitive sense of what should happen. So sentencing seems very accessible, very easy, and, of course, as you know, it's very complex.

I would favour a clearer statute than the one contained in Bill C-41. My overall reaction to this bill would be that it depends how you think it's going to work. If you think it's going to change the sentencing practices, it's not.

The last thing I would add is the onus seems to me to be upon the Department of Justice and the minister to perhaps take some steps to ensure that if this bill is supposed to do something about these various issues, research initiatives should be put in place. I would say to them, if you think this statute or this bill is going to promote uniformity or reduce disparity or increase public confidence, I would like to see the numbers four or five years from now. I'm not sure if that suggests some kind of statutory revisit, but I'm worried that people will think this bill will achieve a great deal, and in fact it won't.

I would say if it's designed to have those practical effects, then there is an onus upon the department to put some plan in place to show us five years down the road, so you will know five years from now, whether Bill C-41, if it passes exactly as it is, did in fact achieve the goals that were set out for it.

There hasn't been much talk about the overall goals of this bill. It's just been sold to us as being good for sentencing. I think it will be good in mild ways, but I think the goals should be made quite specific.

I've gone on a little bit too long, but professors are notoriously long-winded. Thank you.

• 1615

The Chair: Despite the three hours, you seem to be in good shape.

Madame Venne.

Mme Venne (Saint-Hubert): Monsieur Roberts, quand vous parlez de solutions de rechange, vous semblez dire qu'il faudrait ajouter d'autres catégories de délinquants dans la nomenclature figurant à l'alinéa 718.2e) et vous vous inquiétez, d'après ce que je crois lire dans l'article dont j'ai copié ici, article qui a été accepté pour publication dans le *Criminal Law Quarterly* de 1995, qu'on n'y mentionne que les délinquants autochtones.

Est-ce que vous proposez qu'on dresse une liste plus exhaustive ou si vous voulez qu'on y ajoute les minorités suivant leur orientation sexuelle? Dans ce cas-là, est-ce qu'on n'est pas en train de faire une justice pour les autochtones, une justice pour les noirs, une justice pour les juifs, une justice pour les gais, etc.? C'est ce que je me demande.

[Translation]

Si je demandais à des gens parmi la population de s'occuper de l'enquête dans une affaire d'homicide, personne ne saurait quoi faire. Mais si je leur disais qu'il s'agit d'un vol avec effraction, que le gars en question a déjà été condamné deux fois pour ce même crime, qu'il a 18 ans, etc., eh bien, tout le monde saurait très intuitivement ce qui devrait arriver. La détermination de la peine semble donc être très accessible, très facile, et naturellement, comme vous le savez, c'est un processus très complexe.

Je préférerais un projet de loi plus clair que le projet de loi C-41. Mais de façon générale je dirais que tout dépend de la façon dont vous pensez que le projet de loi va fonctionner. Vous croyez peut-être que le projet de loi va changer les pratiques de détermination de la peine, mais ce ne sera pas le cas.

La dernière chose que j'aimerais ajouter, c'est qu'à mon avis il incombe au ministère et au ministre de la Justice de prendre des mesures afin de s'assurer que, si le projet de loi doit changer quelque chose en ce qui a trait à toutes ces questions, on mette en place des initiatives de recherche. Je leur dirais que s'ils pensent que cette loi ou ce projet de loi va promouvoir l'uniformité ou réduire la disparité, ou encore augmenter la confiance de la population, alors j'aimerais voir les chiffres dans quatre ou cinq ans. Je ne sais pas exactement si cela veut dire qu'il faudrait réexaminer la loi, mais je crains que les gens ne croient que le projet de loi à l'étude permettra de réaliser beaucoup de choses, alors qu'en fait ce ne sera pas le cas.

Je dirais que si l'on veut que ce projet de loi ait de telles conséquences sur le plan pratique, alors le ministère doit mettre en place un plan qui nous permettra de déterminer dans cinq ans si le projet de loi C-41, s'il est adopté dans sa forme actuelle, a effectivement permis d'atteindre les objectifs prévus.

On n'a pas beaucoup parlé des objectifs globaux du projet de loi à l'étude. On nous a tout simplement dit que c'était un bon projet de loi en ce qui concerne la détermination de la peine. Je pense qu'il sera modérément bon, mais qu'il faudrait préciser davantage les objectifs.

J'ai pris un peu trop de temps, mais les professeurs ont la réputation d'être intarissables. Merci.

Le président: Malgré ces trois heures, vous semblez être en forme.

Mrs. Venne.

Mrs. Venne (Saint-Hubert): Mr. Roberts, when you talk about alternatives, you seem to be saying that we should add other categories of delinquents to the list in paragraph 718.2(e). According to this article I have here that was accepted for publication by the *Criminal Law Quarterly* of 1995, you seem concerned that Aboriginal offenders are not listed.

Are you proposing that we should have a more exhaustive list or do you want us to add minorities according to their sexual orientation? In that case, wouldn't we be introducing one system of justice for Aboriginals, one for Blacks, one for Jews, one for gays, and so on? That's what I'm wondering.

[Texte]

Mr. Roberts: I have a little trouble hearing your question.

Mme Venne: Est-ce que vous ne pourriez pas prendre le petit appareil?

M. Roberts: Ça va comme cela.

I had a little trouble hearing, but I think I understand.

Mme Venne: Oui, mais, si vous prenez l'appareil, vous allez très bien entendre.

Mr. Roberts: It's okay. I understand the question. You're referring to that section where they talk about circumstances of aboriginal offenders and whether the list should be more exhaustive. No, I don't think it should be more exhaustive. I think you're quite right. You seem to be suggesting—correct me if I'm wrong—that we add black offenders or aboriginals or women offenders, special offenders. I don't think that's a good idea and I think there are dangers associated with that.

I would delete the reference to aboriginal offenders because I think the issue of the use of carceral sanctions, the use of periods of custody, is an issue that affects everyone. It is true that the researchers demonstrated that the problem is particularly pressing in certain provinces for native offenders, but it affects everyone. Exactly who is affected by the overuse of incarceration will depend upon where in Canada you are.

So I would not favour a more exhaustive list, as you put it. I would just try to promote the use of alternative sanctions where appropriate for all kinds of offenders.

Est-ce que j'ai bien compris votre question?

Mme Venne: Oui, je comprends ce que vous me dites.

Vous dites que le principe fondamental est le point fort du projet de loi. À mon avis, ce principe menotte le juge, parce que ce dernier ne peut plus infliger de peine exemplaire pour favoriser la dissuasion ou de peine clémente pour favoriser la réinsertion sociale. Alors, j'aimerais savoir si vous ne pensez pas plutôt que le législateur est en train de baïllonner le juge.

M. Roberts: Baïllonner, qu'est-ce que cela veut dire exactement?

Mme Venne: Cela veut dire mettre un baïllon, restreindre. À ce moment-là, il n'a plus de choix.

Mr. Roberts: I would say quite the opposite. I think that by producing a list of this nature with all these different sentencing objectives, Parliament is encouraging judges to do exactly what they want. So the judge you refer to who wishes to hand down an exemplary sentence to promote general deterrence for some particular crime will be free under Bill C-41 to do exactly that. The judge who thinks that a rehabilitative sentence is particularly well advised in this case of sexual assault will be permitted to do that, because that is one of the legitimate objectives outlined in section 718.

[Traduction]

M. Roberts: J'ai eu un peu de mal à entendre votre question.

Mrs. Venne: Couldn't you use the earpiece?

Mr. Roberts: It's all right.

J'ai eu un peu de mal à entendre, mais je crois que je comprends.

Mrs. Venne: Yes, but if you use the earpiece, you will hear perfectly well.

M. Roberts: Ça va. Je comprends la question. Vous parlez de l'article où il est question des délinquants autochtones, et vous voulez savoir si la liste devrait être plus exhaustive. Non, je ne crois pas qu'elle devrait être plus exhaustive. Je crois que vous avez tout à fait raison. Vous semblez dire, si je ne m'abuse, que nous ajoutons ici des délinquants noirs, ou autochtones, ou des femmes, enfin, des délinquants spéciaux. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée, et je pense que cela peut présenter des dangers.

Je supprimerais cette allusion aux délinquants autochtones, car je crois que la question de l'utilisation des peines carcérales, l'utilisation des périodes d'incarcération, est une question qui touche tout le monde. Il est vrai que les recherches ont démontré que le problème est particulièrement urgent dans certaines provinces en ce qui concerne les délinquants autochtones, mais cela touche quand même tout le monde. Le nombre de gens le plus durement touchés par la sur-utilisation de l'incarcération varie selon la région du Canada dans laquelle vous vous trouvez.

Alors je ne suis pas en faveur d'une liste plus exhaustive, pour employer vos termes. J'essaierais plutôt de promouvoir autre chose que l'incarcération lorsque cela est convenable pour toutes les catégories de délinquants.

Did I understand your question correctly?

Mrs. Venne: Yes, I understand what you're saying.

You're saying that the fundamental principle is the strong point of this Bill. In my opinion, this principle handcuffs the judge, because he can no longer hand down an exemplary sentence as a deterrent or a clement sentence to encourage social reintegration. So I would like to know whether you agree that the legislator *baïllonne* the judge.

Mr. Roberts: What does the word *baïllonne* mean exactly?

Mrs. Venne: It means to place a gag on someone, to restrict. If we do this, the judge will no longer have any choice.

M. Roberts: Je dirais que c'est tout à fait le contraire. Je crois qu'en produisant une liste comme celle-ci, avec tous ces divers objectifs de la détermination de la peine, le Parlement encourage les juges à faire exactement ce qu'ils veulent. Alors ce juge auquel vous faites allusion qui désire infliger une peine exemplaire pour favoriser la dissuasion générale dans le cas d'un crime en particulier sera libre de le faire selon le projet de loi C-41. Le juge qui estime qu'une peine visant la réadaptation est particulièrement de mise dans un cas d'agression sexuelle aura le droit de l'imposer, car c'est un des objectifs légitimes indiqués à l'article 718.

[Text]

I don't think this is constraining judges. Again, please correct me if I misunderstood your question, but I do not think that section 718 as it's written is going to constrain judges to a greater extent or limit their discretion. I think it's confirming their discretion and providing no greater guidance. That's the danger I would perceive.

Mme Venne: Je vous remercie, monsieur Roberts. Je vais maintenant laisser la parole à mon collègue, monsieur de Savoye.

[Translation]

Je ne crois pas que cela va restreindre les juges. Encore une fois, corrigez-moi si j'ai mal compris votre question, mais je ne crois pas que l'article 718 tel qu'il est rédigé va restreindre la marge de manoeuvre des juges outre mesure ou limiter leur pouvoir discrétionnaire. Je pense que cela confirme leur pouvoir discrétionnaire et ne leur impose pas davantage de lignes directrices. Voilà le danger que je perçois ici.

Mrs. Venne: Thank you, Mr. Roberts. I will now give the floor to my colleague, Mr. de Savoye.

• 1620

M. de Savoye (Portneuf): Ce que vient de mentionner ma collègue et votre réponse m'amènent à évaluer ce qui pourrait se passer pour une personne qui se juge injustement sentencée. Elle pourrait, par exemple, aller en appel. Puisqu'il y a, du moins vous le prétendez, une possibilité pour un juge de choisir parmi les critères celui qui le tente le plus cette journée, pour quelque raison, est-ce qu'on n'ouvre pas la porte à des appels carabinés, les uns à la suite des autres, fondés sur le fait que le juge n'a pas appliqué avec discernement le bon critère?

Mr. Roberts: The issue of appellate review is an important one in this country, as you are well aware. I don't think the bill is likely to promote a greater degree of appellate review of sentencing for the simple reason that if a judge were to impose a sentence for, say, deterrent purposes or denunciatory purposes, and the appellate court were to review that, so long as it was one of the objectives and if the sentence was not disproportionately out of line, they would let it stand. Because that is in fact what they're doing now. The appellate courts in this country have very little influence on the state of sentencing at the trial court level.

One of the reasons they don't have a great deal of influence is because there's so much flexibility and *souplesse* in the system a judge can say that this is a case in which they have to pursue the principle of rehabilitation. The principle of rehabilitation can be found in the case law. It would be a foolish appeal court that would attempt to reverse that judge.

So while I don't think this list will have a positive effect, I think there will be negative results but I don't necessarily think a flooding of the courts of appeal is likely to be one of them.

M. de Savoye: Vous avez touché à l'article 718.2 qui traite particulièrement des crimes haineux. Nous sommes ici devant une liste qui est fermée, c'est-à-dire qui énumère un certain nombre de circonstances aggravantes.

Ce matin, le Barreau du Québec prétendait que la liste devait être éliminée. Ou bien elle est fermée, et alors est restrictive, ou elle est ouverte, et on pourrait y ajouter indéfiniment. Le Barreau insistait pour dire que c'est le principe du crime haineux qui est en cause ici et non pas le type de circonstances dans lequel il est perpétré. Qu'est-ce que vous en pensez?

Mr. Roberts: Yes, I think I agree with them. Obviously it is the principle. The danger of a list is that people get left off a list, or somebody's on the list and somebody thinks they shouldn't be. Lists are always tricky. In general, criminal law, as we all know, attempts to avoid lists of things but goes for underlying principles.

Mr. de Savoye (Portneuf): My colleague's question and your answer lead me to reflect on what could happen to a person who feels unjustly sentenced. That person could decide to appeal, for example. Since, according to what you tell us, the judge can choose from among these criteria the one that tempts him most that particular day, for whatever reason, aren't we opening the door to a quick succession of appeals based on the fact that the judge did not apply the proper criterion with discernment?

M. Roberts: La question de la révision en appel est importante dans notre pays, comme vous le savez. Je ne crois pas que ce projet de loi va donner lieu à des appels plus fréquents en matière de détermination de la peine, et ce, pour la simple raison que si un juge décidait d'imposer une peine dissuasive ou exemplaire et que la cour d'appel en faisait la révision, s'il s'agissait d'un des objectifs et si la peine n'était pas disproportionnée, la cour ne renverserait pas la décision. Parce que c'est en fait ce qu'ils font actuellement. Les cours d'appel dans ce pays ont très peu d'influence sur la détermination de la peine dans les tribunaux de première instance.

Une des raisons pour lesquelles elles n'ont pas beaucoup d'influence dans ce domaine, c'est qu'il y a tellement de souplesse dans le système qu'un juge peut dire que dans ce cas-ci il faut viser le principe de la réadaptation. On retrouve ce principe dans la jurisprudence. Une cour d'appel serait donc fort malavisée d'essayer de renverser la décision de ce juge.

Alors, je ne crois pas que cette liste aura un effet positif, et je pense qu'il y aura des résultats négatifs, mais sans que nous assistions nécessairement à toute une foule d'appels.

Mr. de Savoye: You referred to clause 718.2 which deals specifically with hate crimes. What we have here is a closed list, that is a list that includes a certain number of aggravating circumstances.

This morning, the Quebec Bar claimed that the list should be eliminated. Either it is closed and thus restrictive or it is open and things could be added to it indefinitely. The Bar insisted on the fact that it's the principle of hate crime that's in question here and not the kind of circumstances in which it is perpetrated. What are your views on this?

M. Roberts: Oui, je crois que je suis d'accord avec eux. Il est clair qu'il s'agit du principe. Le danger d'une liste, c'est que certains n'y figurent pas, ou encore ils y figurent, et quelqu'un estime qu'ils ne devraient pas y figurer. Les listes posent toujours un problème. Comme nous le savons tous, le droit pénal a tendance à éviter les listes et à viser les principes sous-jacents.

[Texte]

I think the principle is sound and should be made. I would be happier without the list. I think it would be better without the list. The only thing I would say is that if you have a list, then you're promoting some public awareness of the object of hate crimes. Somebody may say, well, hate crimes are a problem, but they don't really know much about it. Having a statutory aggravating factor that specifies race, nationality, sexual orientation and so forth sensitizes people. I think the question for you would be whether it is worth having the list simply for that sensitization purpose.

In all honesty, I would be quite happy without the list. I think it would be better without the list, but it doesn't really *déranger* me if these particular items are on it. Do you know what I mean? I don't think it's a critical point, but I would agree with that organization.

The Chair: It's a good time to move to the next questioner—Mr. Ramsay.

Mr. Ramsay (Crowfoot): Thank you, Mr. Chairman.

Thank you, professor, for your presentation. Just quickly, you mentioned that there will be some negative results from this bill. What are those results as you see them?

Mr. Roberts: I think possibly the worst negative result would be a prolongation and a sort of fixing of the status quo. That is to say that what we have now won't change: there will not be a reduction in the use of incarceration for certain offences, where there probably should be; there will not be a reduction in disparity; sentence levels will still be sort of all over the map across the country, and things like that.

You may say, well, that's not so much a negative consequence, but that's sort of continuing what we've got. I brought along a copy of the *Canadian Journal of Corrections* from the 1950s. The article is called "Now is the time" and the author is talking about penal and correctional reform. He says "Now is the time". This was back in the 1950s. We have not had significant sentencing reform since that article was written, and that's what I think the major problem will be.

If this bill is passed as it is and everyone says okay, we're now going to have better sentencing, we won't have better sentencing; things will be just the same. This will become a reason not to act. That's what I think the principal negative consequence will be. It will have no effect. People will become complacent.

Mr. Ramsay: Moving on to another question, I was interested in your earlier statement about the lack of success in the use of deterrent sentencing. In other words, it doesn't matter if you increase the penalty, you don't reduce the crime.

[Traduction]

Je pense que le principe est bon et devrait être énoncé. Je préférerais ne pas avoir de liste. Je pense que le projet de loi y gagnerait. La seule chose que je peux dire, c'est que si vous avez une liste, vous sensibilisez le public aux crimes haineux. Quelqu'un pourrait dire: eh bien, les crimes haineux sont un problème, mais ils n'en connaissent pas grand-chose. Si la loi précise un facteur aggravant, tel que la race, la nationalité, l'orientation sexuelle, etc., les gens seront sensibilisés. Je pense que la question que vous devriez vous poser, c'est si cela vaut la peine d'inclure une liste simplement pour des fins de sensibilisation.

Très honnêtement, je serais parfaitement heureux de voir cette liste éliminée. Je crois que ce serait mieux de ne pas l'inclure, mais cela ne me dérangerait pas particulièrement si on y retrouvait ces facteurs. Vous comprenez ce que je veux dire. Je ne crois pas que ce soit un élément crucial, mais, somme toute, je suis d'accord avec l'organisme dont vous parlez.

Le président: Le moment est venu de passer au suivant: monsieur Ramsay.

M. Ramsay (Crowfoot): Merci, monsieur le président.

Merci pour votre exposé, monsieur. Très brièvement, vous avez mentionné que ce projet de loi aura des résultats négatifs. Quels sont ces résultats, tels que vous les voyez?

M. Roberts: Je pense que les pires résultats seraient une prolongation ou une sorte de maintien définitif du statu quo, c'est-à-dire que ce que nous avons à l'heure actuelle ne va pas changer: le recours à l'incarcération pour certaines infractions ne va pas diminuer alors que cela devrait sans doute être le cas; la disparité ne va pas diminuer; il y aura toujours des peines très différentes qui seront imposées dans tout le pays, et ce genre de choses.

Vous direz peut-être que les conséquences ne seront pas si négatives et que nous allons tout simplement maintenir le système que nous avons. J'ai apporté un exemplaire du *Canadian Journal of Corrections* des années cinquante. L'article est intitulé «Now is the time», et l'auteur parle de la réforme pénale et correctionnelle. Il dit que le moment est venu de réformer le système pénal et correctionnel. C'était dans les années cinquante. Il n'y a pas eu de réforme importante du système de détermination de la peine depuis que cet article a été rédigé, et je pense que c'est là le plus gros problème.

Si le projet de loi à l'étude est adopté tel qu'il est rédigé et que tout le monde est d'accord pour dire que nous aurons dorénavant un meilleur système de détermination de la peine, ce ne sera pas le cas; les choses ne vont pas changer. Ce sera une raison pour ne pas agir. Voilà ce que sera, à mon avis, la principale conséquence négative. Il n'y aura pas de conséquence. Les gens vont se contenter du système qui existe.

M. Ramsay: Passons maintenant à une autre question. Vous avez dit tout à l'heure que le recours aux sentences dissuasives n'avait pas eu beaucoup de succès. J'ai trouvé ça intéressant. En d'autres termes, vous dites que même si on impose une peine plus sévère, on ne réduit pas nécessairement le crime.

[Text]

With regard to the introduction of the hate segment under this particular section, it is to allow judges to impose more serious penalties. What good will that do if what you say is correct, that there are no deterrents? There will be no deterrents in stiffer penalties.

Mr. Roberts: Penalty enhancement for hate crimes is not about protection of minorities, ethnic minorities and so on. It's about the recognition of harm. When you have a statutory sentencing enhancement or a special law, as they do in some states of the U.S., for crimes of this nature, the aim is not to reduce the incidence, although that may be an ancillary benefit. The aim of this aggravating factor is to recognize that this particular offence is more serious, and if you have a sentencing system based upon proportionality, whereby the severity of the sentence should match the seriousness of the crime, more serious crimes should be punished more severely.

If I could just give you an example, you have an assault of a black person, which is accompanied by statements that indicate it is clearly a hate motivated crime, and you have an assault of somebody who is not black, some kind of an argument going on in which there is an assault. It could be a serious assault, but it does not have the hate motivation. The first offence is a more serious crime in the eyes of the criminal law and it should be punished more severely, but not because punishing it more severely is going to have a drastic impact upon the incidence of hate crime across the country. There may be some reduction as a result—

Mr. Ramsay: What's the point of enhancing the penalty if it's not going to do any good? That's what your argument seems to be saying.

Mr. Roberts: I guess I'm not being clear. The element of hate motivation is an aggravating factor, and when you're determining—

Mr. Ramsay: Which requires a greater penalty.

Mr. Roberts: Right.

Mr. Ramsay: But the greater penalty is not going to reduce the hate crimes.

Mr. Roberts: It is not going to have an appreciable impact upon the incidence of hate crimes.

Mr. Ramsay: What is the purpose then?

Mr. Roberts: The sentencing process is supposed to impose penalties that reflect the seriousness of the crimes for which they're imposed. If you don't have an aggravated sentence for a hate crime, you are not taking into account an important component of the crime and you are under-punishing an offender. What I'm basically saying is, if this aggravating circumstance is not recognized by the criminal law, hate motivated crimes are not being punished according to their true seriousness.

[Translation]

L'introduction de dispositions concernant les crimes haineux dans cet article vise à permettre aux juges d'imposer des peines plus sévères. Mais à quoi bon, si ce que vous dites est exact, c'est-à-dire que l'imposition de peines plus sévères n'a pas d'effet de dissuasion?

M. Roberts: L'imposition de peines plus sévères pour les crimes haineux ne vise pas à protéger les minorités, les minorités ethniques, etc., mais plutôt à reconnaître le tort. Lorsqu'on a une loi spéciale préconisant l'imposition de peines plus sévères pour des crimes de cette nature, comme c'est le cas dans certains des États aux États-Unis, l'objectif n'est pas de réduire l'incidence, bien que cela puisse être un avantage auxiliaire. On cherche plutôt ainsi à reconnaître que cette infraction particulière est plus grave, et si on a un système de détermination de la peine fondé sur la proportionnalité, selon lequel la sévérité de la peine doit correspondre à la gravité du crime, les crimes les plus sérieux doivent être punis plus sévèrement.

Prenez par exemple deux cas d'agression. Le premier est une agression contre une personne de race noire, et des témoignages indiquent qu'il s'agit clairement d'un crime motivé par la haine. Le deuxième est un cas d'agression contre une personne qui n'est pas de race noire. Il s'agit d'une dispute qui a dégénéré en agression. Il peut s'agir d'une agression grave, mais qui n'est pas motivée par la haine. La première infraction est un crime plus grave aux yeux du droit pénal et doit donc être punie plus sévèrement, mais ce n'est pas parce que le fait de la punir plus sévèrement aura un effet draconien sur l'incidence des crimes haineux au pays. Cela aura peut-être pour effet de réduire dans une certaine mesure. . .

M. Ramsay: À quoi sert d'imposer une peine plus sévère si cela n'a aucun effet? C'est ce que vous semblez dire ici.

M. Roberts: Je suppose que je ne me suis pas exprimé très clairement. L'élément de motivation haineuse est un facteur aggravant, et lorsqu'on détermine. . .

M. Ramsay: Qui exige une peine plus sévère.

M. Roberts: C'est exact.

M. Ramsay: Mais le fait d'imposer une peine plus sévère ne va pas réduire le nombre de crimes haineux.

M. Roberts: Cela n'aura pas d'impact considérable sur l'incidence des crimes haineux.

M. Ramsay: À quoi cela sert-il alors?

M. Roberts: Le processus de détermination de la peine est censé imposer des peines qui reflètent la gravité des crimes pour lesquels elles sont imposées. Si on n'impose pas une peine plus sévère dans le cas d'un crime haineux, on ne tient pas compte d'un élément important du crime et on ne punit pas assez sévèrement le contrevenant. Ce que je dis essentiellement, c'est que si le droit pénal ne reconnaît pas cette circonstance aggravante, les crimes haineux ne seront pas punis en fonction de la gravité réelle du crime.

• 1630

Mr. Ramsay: Even though that will not reduce the incidence of that crime.

M. Ramsay: Même si cela ne réduira pas l'incidence de ce crime.

[Texte]

Mr. Roberts: Right, because there are two independent strains here, or two independent purposes. There is deterrence, in which you impose sentences to attempt to reduce the incidence of crime.

Mr. Ramsay: But it doesn't work.

Mr. Roberts: It does not work very efficiently at all, but obviously that is an objective that's been around for a long time. People talk about it all the time.

Mr. Ramsay: But it doesn't work. You've established that.

Mr. Roberts: Not just me, but yes.

The other purpose of sentencing is to sentence in order to recognize harm. That's what the sentencing system is really all about. That's more important, in fact, for judges—the recognition of harm. Why is robbery sentenced more harshly than assault? It doesn't have to do with deterrence, because when you go into a bank with an armed weapon you are threatening or causing more harm than an assault. That's what the sentencing system is doing.

So you can make two arguments. You can say we should have harsher penalties for deterrence purposes. That's fine. Then you can talk about how effective that will be. But you can also say we need harsher sentences because the penalties imposed right now do not match the seriousness of the crimes being committed.

This is the argument that's been made in the area of sexual assault. There is an argument that says we should make penalties harsher for sexual assault; it will have the effect of reducing the sexual assault rate. Right? That's one argument.

There is also an argument that has been made by many people, that sexual assault sentences should be harsher than they are now, regardless of the deterrence issue, because right now judges don't recognize the seriousness of that crime.

So I'm trying to just establish two different grounds for making sentences harsher. I'm trying to suggest that one ground, the deterrence ground, is not a great one, but I see a very clear argument for having an aggravated sentence for a hate-motivated crime on the basis of harm, on the basis of punishing offences that are more serious than other offences.

I'm not convincing you.

Mr. Ramsay: Certainly not if you say the increase of penalty has no deterrence whatsoever. Is it not an exercise in futility? Of course, I don't necessarily agree with your argument—

Mr. Roberts: Of course.

Mr. Ramsay: —that an increased sentence is not a deterrent, but that's what you have told the committee today, that it is not. You quoted some statistics and made some references to support that.

[Traduction]

M. Roberts: Exactement, car il y a deux buts ou deux objectifs indépendants ici. Il y a la dissuasion, c'est-à-dire qu'on impose des peines pour essayer de réduire l'incidence du crime.

M. Ramsay: Mais cela ne fonctionne pas.

M. Roberts: Cela ne fonctionne pas très efficacement, mais c'est un objectif que l'on vise depuis très longtemps. Les gens en parlent constamment.

M. Ramsay: Mais cela ne fonctionne pas. Vous avez pu déterminer que cela ne fonctionnait pas.

M. Roberts: Pas seulement moi, mais oui, vous avez raison.

L'autre objectif consiste à imposer une peine pour reconnaître le tort qui a été fait. Tout le système de détermination de la peine est vraiment fondé sur ce principe. C'est ce qui est en fait le plus important pour les juges—la reconnaissance du tort. Pourquoi impose-t-on une peine plus sévère pour un vol que pour une agression? Cela n'a rien à voir avec la dissuasion. C'est plutôt parce que si une personne commet un vol à main armée dans une banque, le geste qu'elle pose est plus menaçant ou cause plus de tort que le geste de celui qui commet une agression. Voilà ce que reconnaît le système de détermination de la peine.

On peut donc faire valoir deux arguments. On peut dire que l'on devrait imposer des peines plus sévères à des fins de dissuasion. C'est très bien. Ensuite on peut parler de l'efficacité de cette mesure. Mais on peut dire également qu'il faut imposer des peines plus sévères parce que les peines imposées à l'heure actuelle ne correspondent pas à la gravité des crimes qui sont commis.

C'est cet argument qui a été invoqué dans le cas des agressions sexuelles. Certains estiment qu'il faut imposer des peines plus sévères pour les agressions sexuelles, que cela aura pour effet de réduire l'incidence de ce crime, n'est-ce pas? C'est une façon de voir les choses.

Il y a également une autre façon de voir les choses, qui est celle de bien des gens, c'est-à-dire que les peines imposées pour les crimes d'agression sexuelle devraient être plus sévères qu'elles ne le sont actuellement, peu importe l'effet de dissuasion, car à l'heure actuelle les juges ne reconnaissent pas la gravité de ce crime.

J'essaie donc de déterminer deux motifs différents justifiant l'imposition de peines plus sévères. Je dis qu'à mon avis la dissuasion n'est pas un très bon motif, mais je comprends tout à fait que l'on puisse imposer une peine plus sévère pour les crimes motivés par la haine en invoquant le tort causé par ces crimes et la nécessité d'imposer une peine plus sévère pour des crimes plus graves.

Je n'arrive pas à vous convaincre.

M. Ramsay: Certainement pas si vous dites qu'une peine plus sévère n'a pas d'effet de dissuasion. N'est-ce pas un exercice inutile? Naturellement, je ne suis pas nécessairement d'accord avec votre argument. . .

M. Roberts: Naturellement.

M. Ramsay: . . . lorsque vous dites qu'une peine plus sévère n'a pas d'effet de dissuasion. C'est ce que vous avez dit au comité aujourd'hui, à savoir qu'une peine plus sévère n'avait pas d'effet de dissuasion. Vous avez cité des statistiques et fait certaines allusions à cet égard.

[Text]

If that is the case, then what is the point? Is it just to punish the person for the offence? Is it just punishment alone for the offence committed? Or is there some other reason for enhancing the penalty? What is the purpose of enhancing the penalty?

Mr. Roberts: The purpose of enhancing the penalty is to recognize that this particular type of crime is a crime that is more serious—

Mr. Ramsay: For recognition only?

Mr. Roberts: This is a principle that exists everywhere in the criminal law.

Take sexual assault and assault. A woman is sexually assaulted. She may be sexually assaulted and assaulted. That's punished more severely than an assault, because there is an additional element of harm.

You can talk about particularly serious assaults in which the damage is long term, with sustained injuries and so on—

Mr. Ramsay: But according to your argument, the enhancement of the punishment is not going to create a safer society because it has no deterrent effect—

Mr. Roberts: I'm saying, yes, that is correct.

Mr. Ramsay: —and the primary goal of the justice system is to protect members of society and their property.

Mr. Roberts: Yes, that's the primary goal of the justice system. The sentencing system cannot be expected to change the crime rate. That's the point I'm trying to make.

Mr. Ramsay: But that's the key to the criminal justice system.

Mr. Roberts: It's one element. I'm sure you will hear from plenty of witnesses that if you want to do something about the crime rate, and you're looking at the sentencing process, you're looking in the wrong direction. You should be looking at making the courts more efficient, having more police on the streets, better crime prevention initiatives, and things like that. That's how you will do it. You won't do it by telling a judge: here's the crime rate for sexual assault or for robbery—do something about it.

Mr. Ramsay: Then I don't understand your argument in support of the hate crime, but I'll come back to that. I see my time is almost up.

The Chair: I have a supplementary question before I go to Mr. Bodnar.

• 1635

While these enhanced sentences or aggravated sentences may only have a marginal effect on deterrence, would they not have a public education impact and in that sense in the long run maybe develop an attitude in society that these types of crimes are very serious, from a public education point of view rather than a deterrent?

Mr. Roberts: Yes, I think you're right. There's a symbolic importance. Taking a stand and making a statement about the enhanced seriousness of these kinds of crimes may promote a more cohesive approach towards relations in communities. That may change attitudes and that may change the likelihood that people will commit this kind of a crime.

[Translation]

Si c'est le cas, alors à quoi bon? Est-ce tout simplement pour punir la personne d'avoir commis un crime? Punit-on tout simplement la personne pour le crime commis? Ou y a-t-il une autre raison pour imposer une peine plus sévère? Pourquoi imposerait-on une peine plus sévère?

M. Roberts: La raison pour laquelle on imposerait une peine plus sévère, ce serait pour reconnaître que tel type de crime en particulier est un crime plus grave. . .

M. Ramsay: Tout simplement pour reconnaître qu'il s'agit d'un crime plus grave?

M. Roberts: C'est un principe qui existe partout dans le droit pénal.

Prenons par exemple une agression sexuelle et une agression. Une femme est victime d'agression sexuelle. Elle est victime d'agression sexuelle et d'agression. L'agression sexuelle est punie plus sévèrement que l'agression, car il y a un élément additionnel de tort.

On peut parler d'agression particulièrement grave lorsqu'il y a des dommages à long terme, des blessures, etc. . .

M. Ramsay: Mais, d'après votre argument, le fait d'imposer une peine plus sévère ne fera pas en sorte que nous serons plus en sécurité dans notre société, car il n'y a aucun effet de dissuasion. . .

M. Roberts: C'est ce que je dis, exactement.

M. Ramsay: . . . et le premier objectif du système judiciaire est de protéger les membres de la société et leurs biens.

M. Roberts: Oui, c'est le premier objectif du système judiciaire. On ne peut pas s'attendre à ce que le système de détermination de la peine change le taux de criminalité. Voilà ce que j'essaie de dire.

M. Ramsay: Mais il s'agit d'un élément fondamental pour le système de justice pénale.

M. Roberts: C'est un des éléments. Je suis certain que bon nombre de témoins vous diront que si vous cherchez à réduire le taux de criminalité en modifiant le processus de détermination de la peine, vous êtes sur la mauvaise voie. Vous devriez essayer d'améliorer l'efficacité des tribunaux, d'avoir plus d'agents de police dans les rues, de prendre de meilleures initiatives de prévention du crime, etc. Voilà comment vous allez y arriver. Vous n'y arriverez pas en disant à un juge: «Voici le taux de criminalité pour les agressions sexuelles ou les vols—faites quelque chose.»

M. Ramsay: Alors je ne comprends pas votre argument en ce qui concerne le crime haineux, mais j'y reviendrai plus tard. Je vois que mon temps est presque écoulé.

Le président: Avant de passer à M. Bodnar, j'aimerais poser une question supplémentaire.

Même si ces peines plus sévères n'ont peut-être que très peu d'effets de dissuasion, ne pourraient-elles pas avoir un impact sur le plan de la sensibilisation du public et amener ainsi à long terme la société à penser que ce type de crimes sont très graves, donc avoir un effet de sensibilisation du public plutôt qu'un effet dissuasif?

M. Roberts: Oui, je pense que vous avez raison. Il y a une importance symbolique. Le fait de prendre position et de dire que ce genre de crimes sont plus graves pourrait promouvoir une approche plus cohésive à l'égard des relations dans les collectivités. Cela pourrait permettre de changer des attitudes et la probabilité que des gens commettent ce genre de crimes.

[Texte]

I think one of the difficulties—we've seen it in other areas, drinking and driving and so on—is the crime was committed because people thought, well, it's a bit of a joke, it's not that serious.

So I'm sure that some of the hate crime that goes on, spraying swastikas here and there. . . the individuals who do it don't realize what a serious crime it is, partly because there's been no sort of recognition of the problem. By having this principle in the statement of purpose, I think you do convey that message. On a longer term, that may lead to a decline in the incidence of it.

Mr. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): I find it interesting when you deal with the statute and indicate that it simply confirms what we have now: it preserves the status quo. You indicate that it confirms discretion on the part of judges. Then you indicate this is the danger. What is the danger in judges having discretion in the sentencing process?

Mr. Roberts: There's no danger in that. Judges have to have discretion. But let's talk about the limits to that discretion.

A judge sentencing somebody for manslaughter, for example, chooses between a suspended sentence, probation, and life imprisonment. That is discretion. That's huge, unbounded discretion. The Criminal Code gives no guidance as to what to do. There are no penalties there—just the maximum; there's no minimum. The case law will be of some help. There are no sentencing statistics published on an annual basis.

All I'm saying is in terms of the discretion of judges, judges need help in understanding how to exercise that discretion. I'm certainly not arguing that discretion should be taken away from the judges.

As you may well know, in the U.S. they have a sentencing grid. Along one axis is the criminal history of the offender and down the other is the seriousness of the crime. If you've committed a seriousness level ten crime and you've got four prior convictions, in this box you'll see a range of 22 to 26. That's what you get. That's restricting discretion to an unwarranted degree.

That's what I mean. I think you want to give judges some guidance. By the way, surveys of judges indicate they want more guidance. They don't want grids and they don't want mandatory sentencing laws, but they wouldn't mind having some more guidance, even if it was of the kind that this committee recommended in the Daubney committee report, which was a guideline package. If you have to sentence an offender convicted of sexual assault, you go to this package; you've got some recommendations, you know what your colleagues have been doing. If you don't like it, you put that aside and you go your merry way, subject to appellate review.

[Traduction]

Je pense que l'un des problèmes—nous l'avons constaté dans d'autres domaines—par exemple l'alcool au volant—c'est que les gens commettent ce genre de crimes parce qu'ils pensent que ce n'est pas très grave.

Je suis convaincu que certains des crimes haineux qui sont commis à l'heure actuelle, par exemple lorsqu'on peint à la bombe aérosol des croix gammées ici et là. . . Ceux qui font cela ne se rendent pas compte que c'est un crime grave, et ce, en partie parce que l'on ne reconnaît pas vraiment le problème. En incluant ce principe dans l'énoncé d'objectif, je pense que c'est le message qu'on transmet. À long terme, cela pourrait mener à une diminution de l'incidence de ce genre de crimes.

M. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): Je trouve cela intéressant lorsque vous dites que le projet de loi ne fait que confirmer ce que nous avons à l'heure actuelle: il préserve le statu quo. Vous avez dit qu'il confirmait le pouvoir discrétionnaire des juges. Vous dites ensuite que c'est là le danger. Quel danger y a-t-il à ce que les juges aient un certain pouvoir discrétionnaire dans le processus de détermination de la peine?

M. Roberts: Il n'y a aucun danger à cela. Les juges doivent avoir un pouvoir discrétionnaire. Mais parlons un peu des limites de ce pouvoir discrétionnaire.

Le juge qui impose une peine pour homicide involontaire, par exemple, choisit entre une peine avec sursis, la probation et la réclusion à perpétuité. Il s'agit d'un très grand pouvoir discrétionnaire, sans limites. Le Code criminel ne donne aucune ligne directrice sur la peine qu'il doit imposer. Il n'y a que la peine maximale; il n'y a pas de peine minimale. La jurisprudence peut être utile. Aucune statistique n'est publiée annuellement sur les peines imposées.

Tout ce que je dis, c'est qu'en ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire des juges, ces derniers ont besoin d'aide pour comprendre comment exercer ce pouvoir. Je ne dis certainement pas qu'on devrait leur enlever leur pouvoir discrétionnaire.

Comme vous le savez peut-être, aux États-Unis ils ont une grille de détermination de la peine. Le long d'un axe, on trouve les antécédents criminels du contrevenant, et le long de l'autre axe, la gravité du crime. Si quelqu'un a commis un crime dont la gravité est de niveau dix et qu'il a déjà été condamné quatre fois, on arrive à une peine se situant entre 22 et 26 ans. Un tel système limite beaucoup trop le pouvoir discrétionnaire des juges.

Voilà ce que je veux dire. Je pense que vous voulez donner aux juges certaines lignes directrices. Au fait, une enquête effectuée auprès des juges révèle qu'ils veulent davantage de lignes directrices. Ils ne veulent pas de grilles ni de lois sur la détermination de la peine obligatoires, mais ils aimeraient avoir un peu plus de lignes directrices, même celles du genre que votre comité avait recommandées dans le rapport du Comité Daubney. Si un juge doit imposer une peine à un contrevenant qui a été trouvé coupable d'agression sexuelle, il consulte les lignes directrices; il y trouve des recommandations, de l'information sur les peines imposées par ses collègues. Si cela ne lui plaît pas, il met tout cela de côté et impose la peine qu'il juge appropriée; et il peut y avoir une révision en appel.

[Text]

Mr. Bodnar: I'm wondering, sir, if the reason judges—and you indicate they want more guidance. I'm wondering if there is a flaw in our judicial system, where too many judges doing work in the criminal justice system have no experience in the criminal justice system. They end up being thrown into a position of having to determine sentencing when they have never practised in the area. Their only experience in the legal field is perhaps conveyancing a property, and all of a sudden they're in the criminal justice system, and maybe they want guidance. But the judges who have conducted themselves in the criminal justice system, who have practised in the area, do not want this strait-jacket of a certain type being imposed upon them through particular guidelines because the common law system has in fact provided those guidelines, through trial and error, over a period of decades and centuries. Do you not agree?

Mr. Roberts: No, I don't.

Mr. Bodnar: I didn't think you would.

Mr. Roberts: You said a lot there and I'm just trying to respond to it.

Just on the last point, if you say the case law is there and everything's hunky-dory, I think this is perhaps an overly benign view of the system, if you look at the sentencing process.

Let me just refer to your first comment before I forget it. There may be some judges who require guidance more than others, no question about that. I think judges should have more training, all of them, in various matters.

• 1640

All I'm suggesting is that I don't think judges are opposed to the notion of having some kind of guidance in the discharge of their duties.

You talk about a strait-jacket, but really, I ask you: the Sentencing Commission's proposal for sentencing guidelines is a recommendation. For sexual assault, a serious crime of violence, the recommendation is that an offender convicted of that should go to prison. That's the recommendation. There's perhaps additional information about how long, and stuff like that.

If as a judge you think this is a less serious case and you don't wish to send him to prison, under the Sentencing Commission's proposal all you would have to do is say, no, this is an exception, and here are my reasons. The guy would get a non-custodial sanction.

If the presumption was in favour of an alternative to incarceration, and you as the judge thought the guy should go to prison, well, that's what you'd do. You'd send him to prison. All you'd do is explain that you're sending him to prison, even though the sentencing scheme suggests otherwise, because it's a particularly serious case, he has a long record, or whatever.

I wouldn't consider that to be a strait-jacket, in all honesty. That has been rejected as too binding, too constraining. As long as judges have the opportunity to work within it and have some flexibility. . .

[Translation]

M. Bodnar: Je me demande, monsieur, si la raison pour laquelle les juges veulent avoir davantage de lignes directrices, comme vous l'avez dit, c'est que dans notre système judiciaire il y a trop de juges sans expérience dans le système de justice pénale. Ils se retrouvent dans une position où ils doivent déterminer la peine alors qu'ils n'ont jamais exercé dans le domaine pénal. Leur seule expérience du domaine juridique est peut-être le transfert de biens, et tout à coup ils se retrouvent dans le système de justice pénale, et ils veulent des lignes directrices. Je pense que les juges qui ont de l'expérience dans le système de justice pénale, qui ont exercé dans le domaine, ne veulent pas de cette camisole de force et refusent de se voir imposer des lignes directrices, parce que le système du *common law* en est en fait arrivé à ces lignes directrices après des dizaines et des centaines d'années de tâtonnements. N'êtes-vous pas d'accord?

M. Roberts: Non, je ne suis pas d'accord.

M. Bodnar: Je ne pensais pas que vous le seriez.

M. Roberts: Vous avez dit beaucoup de choses, mais je vais tout simplement essayer de vous répondre.

En ce qui concerne la dernière question que vous avez soulevée, si vous dites que la jurisprudence existe et que tout marche comme sur des roulettes, je pense que vous n'êtes peut-être pas assez critique à l'égard du système, si vous regardez le processus de détermination de la peine.

Avant d'oublier, j'aimerais revenir à la première chose que vous avez dite. Il ne fait aucun doute que certains juges ont peut-être davantage besoin que d'autres de lignes directrices. Je pense que tous les juges devraient recevoir plus de formation dans divers domaines.

Tout ce que je dis, c'est que je ne pense pas que les juges s'opposent à l'idée d'avoir certaines lignes directrices pour les guider dans leurs fonctions.

Vous parlez d'une camisole de force, mais permettez-moi de vous poser la question suivante: les lignes directrices que la Commission sur la détermination de la peine a proposées en matière de détermination de la peine, c'est une recommandation. Pour les agressions sexuelles, un crime de violence grave, on recommande qu'un contrevenant trouvé coupable d'un tel crime soit incarcéré. C'est la recommandation. Il y a peut-être d'autres informations sur la durée de l'incarcération, etc.

Si un juge estime qu'il s'agit d'un cas moins grave et qu'il ne veut pas l'envoyer en prison, selon la proposition de la commission, il lui suffit de dire non, que c'est une exception, et de donner ses raisons. Le contrevenant recevrait alors une sanction non carcérale.

Si la présomption était en faveur d'une sanction autre que l'incarcération, et que le juge estimait que le contrevenant devrait aller en prison, eh bien, c'est ce qu'il ferait. Il l'enverrait en prison. Il lui suffirait d'expliquer qu'il l'envoie en prison, même si la peine prévue pour un tel crime est différente, parce qu'il s'agit d'un cas particulièrement grave, qu'il a un long casier judiciaire, ou pour toute autre raison.

En toute honnêteté, je ne dirais pas que c'est une camisole de force. Certains ont dit que c'était trop contraignant. Pour autant qu'on laisse aux juges une certaine marge de manoeuvre et une certaine souplesse. . .

[Texte]

Currently it's my view, and I think it's the view shared by academics working in the area, for whatever that's worth, that there's too much discretion and not enough guidance as to how to exercise that discretion. Nobody's talking about binding judges' hands.

Mr. Bodnar: I won't be espousing too many of my views, but I must admit, I believe the maximum of discretion in the hands of the judges is beneficial, primarily because there are times to be flexible and there are times not to be flexible, depending on the incidence of crime.

Getting back to some extent to what Mr. Ramsay was referring to, deterrence, you have indicated that there's a requirement for the restoration of public confidence, and this bill will not do it. Perhaps the lack of restoration of public confidence in the justice system is not so much due to the sentencing process but because of many different factors, not just matters such as this but also factors such as misrepresentation of offences to the public by the media, with the media not giving the full facts as to what occurs when a person gets a three-month sentence in a serious assault, not fully disclosing the full facts as to what has happened.

Perhaps the public doesn't have confidence if they believe the incidence of crime is going up in society when in fact it is not going up in society. The restoration of public confidence may be restored by the public believing that, first of all, the incidence is not going up, and secondly, there is deterrence in the sentencing process.

If I can just add one matter to it—I may run out of my ten minutes fairly soon—I'd like to tell you about a person with whom I discussed this one time, a person who had been part of the criminal element, in the business of committing crime. When you break in and rob places and steal things, sometimes you're in the business. They never broke into residences because it wasn't worth it. They knew they'd get 18 months, because that was the going rate in their community. It was 18 months if you broke into homes. They never broke into homes.

Does that not show that in fact sentencing is a deterrent?

Mr. Roberts: Once again, you've said three or four things—

Mr. Bodnar: That was my intention.

Mr. Roberts: —and thereby confused me. No, I'm just kidding.

I could not agree with you more that a lot of the public dissatisfaction and lack of confidence has to do with what they know, and that has to do with the news media. I've done studies where I've shown that the public has a very poor view of the sentencing process, but they don't really know very much.

It's a bit like YOA. Everybody hates YOA; it's not working. I ask: "Okay, so what does it do?" They don't know.

[Traduction]

À l'heure actuelle, à mon avis, et je pense que les universitaires qui travaillent dans le domaine sont du même avis, pour ce que cela vaut, les juges ont beaucoup de pouvoir discrétionnaire et pas suffisamment de lignes directrices sur la façon d'exercer ce pouvoir discrétionnaire. Personne ne parle ici de leur lier les mains.

M. Bodnar: Je ne voudrais pas trop m'aventurer, mais je dois admettre qu'à mon avis c'est une bonne chose que les juges aient le plus de pouvoir discrétionnaire possible, car dans certains cas ils doivent être souples tandis que dans d'autres ils doivent être intransigeants, selon l'incidence du crime.

Pour revenir dans une certaine mesure à ce que M. Ramsay disait au sujet de la dissuasion, vous avez dit qu'il fallait rétablir la confiance du public et que le projet de loi à l'étude ne permettra pas de le faire. Si les gens n'ont pas confiance dans le système judiciaire, ce n'est peut-être pas tant à cause du processus judiciaire qu'à cause de toutes sortes d'autres facteurs, notamment parce que les infractions sont peut-être mal présentées au public par les médias, parce que ces derniers ne présentent pas tous les faits lorsqu'une personne reçoit une peine de trois mois pour une agression grave.

Les gens n'ont peut-être pas confiance s'ils croient que l'incidence du crime augmente dans la société alors qu'en fait ce n'est pas le cas. On pourra peut-être rétablir leur confiance en leur faisant comprendre tout d'abord que le taux de criminalité n'augmente pas et ensuite que le processus de détermination de la peine a un effet dissuasif.

Si vous me permettez d'ajouter une autre chose—mes 10 minutes seront très bientôt écoulées—j'aimerais vous parler d'une personne avec qui j'ai discuté de cette question à un moment donné, une personne qui avait déjà été un élément criminel, qui avait déjà commis un crime. Lorsqu'on fait un vol avec effraction, on est un criminel. Ce type n'a jamais commis de vol avec effraction dans des résidences parce que cela n'en valait pas la peine. Il savait qu'il risquait 18 mois de prison, puisque c'était la peine imposée pour ce genre d'infraction dans sa collectivité. Il n'a donc jamais commis de vol avec effraction dans des maisons.

Cela ne démontre-t-il pas qu'en fait la peine peut être un élément de dissuasion?

M. Roberts: Encore une fois, vous avez dit trois ou quatre choses. . .

M. Bodnar: C'était mon intention.

M. Roberts: . . . et je m'y perds. Non, je blague.

Je suis entièrement d'accord avec vous lorsque vous dites que l'insatisfaction des gens et leur manque de confiance à l'égard du système judiciaire ont quelque chose à voir avec ce qu'ils en connaissent, et que cela a donc à voir avec les médias. J'ai effectué des études qui ont révélé que les gens avaient une très mauvaise opinion du processus de détermination de la peine, mais qu'ils ne le connaissaient pas vraiment beaucoup.

C'est un peu comme la Loi sur les jeunes contrevenants. Tout le monde déteste cette loi; elle ne fonctionne pas. Je demande aux gens: «Très bien, alors quel est le problème?» Ils ne le savent pas.

[Text]

I sometimes do a little thought experiment with members of the public and ask them what they think about sentencing. They tell me sentencing patterns are too lenient and everyone's walking away, getting away with murder and so on.

So I ask them what the sentencing patterns are like for manslaughter, let's say, or sexual assault. They tell me they don't know, but it's too lenient. It's a little bit like the old argument, "I don't know much about art, but I know what I like".

So they don't know about sentencing patterns. If you actually make the comparison, and ask them to guess, for example, what is the incarceration rate for robbery, the average Canadian will guess it's around 40% or 50%. In fact, the incarceration rate is about 92% for robbery. They underestimate that.

So that's my first comment—totally uncontroversial. I fully agree that the news media distorts and misleads and so on.

The second issue is deterrence. I can't hope to begin to convince you that deterrence is not that workable here and now, but I would just caution you against paying too much attention to specific cases.

It's the old argument where I'm buying a new car and I lean over my fence to listen to my neighbour tell me not to buy a Volvo, because they've had so much trouble with theirs for the last three years. If you want to know about cars, you go to *Consumer Report*, you go to repair surveys. You do R and D. I would just caution you about paying too much attention to what any specific offender says. Some, by the way, may be more aware than others.

Le président: Monsieur de Savoye, vous avez cinq minutes.

M. de Savoye: J'aimerais revenir sur des propos que vous avez tenus dans votre présentation. Vous avez dit quelque chose qui ressemble à ceci,

that goals should be made very specific for this bill,

et j'ai compris

that "very specific" means measurable,

de sorte que, dans quatre ou cinq ans, on puisse apprécier dans quelle mesure le cadre de l'imposition de la sentence donne les résultats qu'on entrevoyait quatre ans plus tôt. J'ai cru comprendre par ailleurs que ces objectifs touchaient à la réduction de l'incarcération, à la réduction de la disparité dans les sentences, mais je n'ai pas compris—et j'aurais aimé le comprendre—que ça touchait aussi la réduction de la récidive.

Ceci m'amène à vous poser cette question: Comment la proposition de sentence que vous nous faites couvre-t-elle ce propos particulier de la réduction de la récidive ou plus particulièrement de la réhabilitation? Si on parle de mesure et de l'atteinte des objectifs, je pense qu'on doit aussi considérer le rapport coûts-bénéfices, parce que tout cela coûte de l'argent et doit éventuellement nous permettre d'en épargner.

[Translation]

Je fais parfois une petite expérience avec les gens et je leur demande ce qu'ils pensent de la détermination de la peine. Ils me répondent que les peines imposées ne sont pas assez sévères et que n'importe qui peut faire n'importe quoi impunément.

Je leur demande donc quelles peines sont généralement imposées pour un homicide involontaire ou une agression sexuelle. Ils me répondent qu'ils ne le savent pas, mais qu'elles ne sont pas assez sévères. C'est un peu comme ceux qui disent: «Je ne m'y connais pas beaucoup dans le domaine des arts, mais je sais ce que j'aime.»

• 1645

Ils ne connaissent donc pas beaucoup les tendances sentencielles. Lorsqu'on lui demande par exemple quel est le taux d'incarcération pour un vol, le Canadien moyen dira que c'est environ 40 ou 50 p. 100. En fait, le taux d'incarcération est d'environ 92 p. 100 pour un vol. Ils sont loin du compte.

C'est donc ma première observation—elle ne prête absolument pas à controverse. Je suis tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites que les médias déforment les faits et induisent les gens en erreur.

La deuxième question est celle de la dissuasion. Je ne peux espérer commencer à vous convaincre que la dissuasion peut ne pas fonctionner de temps à autre, mais je dois vous déconseiller d'accorder trop d'attention à des cas bien précis.

C'est comme le gars qui veut acheter une nouvelle voiture et qui, appuyé contre sa clôture, écoute son voisin lui dire de ne pas acheter une Volvo, parce qu'il a eu tellement de problèmes avec la sienne au cours des trois dernières années. Si vous voulez en savoir davantage au sujet des voitures, vous consultez *Protégez-Vous*, des études sur les réparations. Vous faites votre petite recherche. Je vous déconseille tout simplement d'accorder trop d'attention à ce qu'un contrevenant précis pourrait dire. Certains, au fait, sont peut-être plus au courant que d'autres.

The Chairman: Mr. de Savoye, you have five minutes.

Mr. de Savoye: I would like to get back to something you said in your presentation. You said something like:

les objectifs du projet de loi à l'étude devraient être très précis

and I understood that

«très précis» signifie mesurables

so that in four or five years from now we will be able to see if the sentencing process has given the results that we thought it would be giving four years ago. Also, if I understood you correctly, these goals were to reduce the use of incarceration and to reduce sentencing disparity, but I did not quite understand—and I wish I had understood—that the goal was also to reduce recidivism.

That brings me to the following question: How does your sentencing proposal cover the specific goal of recidivism reduction or more specifically rehabilitation? If you talk about measuring and reaching these goals, I think we must also consider the cost-benefit ratio, because this is costing us money and it should eventually enable us to save.

[Texte]

Mr. Roberts: The first two examples you used, incarceration and disparity, are fairly easy to measure. If somebody came out and said openly that Bill C-41 was going to reduce the use of incarceration and reduce disparity, that would be easily measurable, as you say.

Recidivism and rehabilitation are a little bit trickier, a little bit harder, to measure, but again, I think the same general principle applies. If this bill is addressing those issues, it is not impossible to engage in some research enterprise that will say whether or not this bill has had an effect.

Bill C-36, the corrections act, introduced changes whereby a judge now can postpone parole from the one-third to the one-half mark if offenders are convicted of schedule offences. That is the type of thing that also needs to be addressed. I've never heard, in a discussion of Bill C-36, much talk about measuring. That's the danger. There hasn't been talk of measurable impacts in terms of this bill. That's a shift, because three or four years ago there was more talk of measurable impacts. There was talk of disparity and there was talk of promoting uniformity. I think those have dropped away a bit. Now that some of the rhetoric surrounding this bill has become a bit more slippery, it will be harder in five years' time to say whether or not Bill C-41 has had a positive impact.

[Traduction]

M. Roberts: Les deux premiers exemples que vous avez utilisés, l'incarcération et la disparité, sont assez faciles à mesurer. Si quelqu'un disait ouvertement que le projet de loi C-41 va réduire le recours à l'incarcération et la disparité, ce serait assez facile à mesurer, comme vous le dites.

La récidive et la réadaptation sont un petit peu plus difficiles à mesurer, mais encore une fois je pense que le même principe général s'applique. Si le projet de loi à l'étude vise ces questions, il n'est pas impossible de faire certaines recherches qui nous permettront de dire si le projet de loi a eu ou non un effet à cet égard.

Le projet de loi C-36, la loi sur le secteur correctionnel, a introduit des changements selon lesquels un juge peut dorénavant ordonner qu'un contrevenant qui a commis une infraction qui figure à l'annexe du projet de loi ne puisse être admissible à une libération conditionnelle avant d'avoir purgé la moitié de sa peine d'emprisonnement alors qu'auparavant il y avait droit après avoir purgé le tiers de sa peine. Voilà le genre de chose qu'il faut faire également. Dans le débat sur le projet de loi C-36, je n'ai pas tellement entendu parler de mesures. C'est là le danger. On n'a pas parlé des impacts mesurables du projet de loi à l'étude. C'est quelque chose qui a changé, car il y a trois ou quatre ans on parlait beaucoup plus des impacts mesurables. On parlait de disparité, et on voulait promouvoir l'uniformité. Je pense qu'on a laissé tomber ces choses un peu. Maintenant que toute la discussion entourant le projet de loi à l'étude est devenue un peu plus glissante, il sera plus difficile dans cinq ans de dire si le projet de loi C-41 a eu ou non un impact positif.

• 1650

Mr. de Savoye: I want to connect this with the conversation you had with my colleague, Mr. Ramsay. We understand that stiffer sentencing won't act as a deterrent. We understand, however, that it is a measure of the importance of the fault. It's a punishing factor. But deterring is one thing; punishing is another. What we're really after is no recidivism. That is the safety issue.

When these people will be back on the street after so many years, we want them to act as responsible citizens. This is the long-term pay-off. We have spent good taxpayers' money for these people to be rehabilitated in those prisons. In your scheme, the one you're proposing, where is that addressed? What is the certitude we will have that putting our money with this framework will generate this outcome?

Mr. Roberts: I don't think in this framework—and by this framework, you mean Bill C-41—there's going to be much pay-off in the direction of which you speak. It seems to me the danger is that if you talk about rehabilitation up front as a sentencing objective, then that leads to disparities. Some judges say, "This guy can be rehabilitated and this guy can't, so he's staying out of prison and he's going into prison". The rehabilitation aspect is something that seems to me to be more concerned with the administration of the sentence—where they go, what happens to them in the institution, what happens to them outside the institution if they're on probation or parole, and those types of issues. My reading of the literature is that

M. de Savoye: Permettez-moi de revenir à la conversation que vous avez eue avec mon collègue, M. Ramsay. Nous comprenons bien que l'imposition de peines plus sévères n'aura pas d'effet dissuasif. Nous comprenons toutefois que ces peines plus sévères visent à tenir compte de la gravité de la faute. Il s'agit de punir la faute commise. Mais la dissuasion et la punition sont deux choses très différentes. L'objectif est d'empêcher la récidive, de manière à assurer la protection du public.

Nous voulons que les détenus qui sont libérés après avoir passé tant d'années en prison se comportent en citoyens responsables. C'est ce que nous attendons comme fruit de nos peines. Après tout, c'est avec l'argent des contribuables que nous finançons les programmes de réinsertion sociale offerts dans les prisons. Où est-il question de cela dans la formule que vous proposez? Comment avoir la certitude que c'est ce que nous obtiendrons du cadre proposé?

M. Roberts: Le cadre proposé—et je suppose que vous entendez par là le projet de loi C-41—n'offre guère de garantie en ce sens. Il serait risqué selon moi de poser la réinsertion sociale comme objectif de la détermination de la peine, puisqu'il en résulterait des inégalités. Certains juges diront: «Pour ce type-là la réinsertion sociale est une possibilité, mais pas pour l'autre; alors, celui-ci ira en prison et celui-là pas.» À mon avis, la réinsertion sociale est davantage une question à prendre en compte dans l'administration de la peine, à savoir le milieu où le contrevenant sera envoyé, le programme qu'il devra suivre à l'intérieur de l'établissement de correction ou à l'extérieur de l'établissement, s'il est mis en probation ou en liberté

[Text]

this is where your biggest pay-off in terms of rehabilitation, if you want to call it that, or reducing recidivism, is going to be.

I think it would be a mistake to have a sentencing bill that says—and I'm not suggesting this is what you're saying—that the aim of this bill is to reduce recidivism and nothing but that. Because I think the sentencing bill and the sentencing process is about doing justice. It's about recognizing harm and holding people accountable for their actions.

The Chair: Ms Torsney, you have five minutes.

Ms Torsney (Burlington): First of all, I guess I'd like to put this all in context. This bill is just one of the initiatives of the government in terms of reducing the number of incidents of crime and making our communities safer. So it's only one aspect of it.

One aspect of sentencing, however small it is, is deterrence. It's certainly something the Reform Party has campaigned on: tougher sentences. People are picketing for tougher sentences. They want longer sentences. So when it comes to the repeat offender provision you mentioned, not mentioned in the list of aggravating factors, how do you see that this would be incorporated more effectively into what we're drafting?

Mr. Roberts: You say the Reform Party and everyone like that is very interested in deterrence. I would be too, frankly, if I thought it worked. I'm just not as convinced as some people are of its efficacy.

If you're talking about the high recidivist offenders or if you're talking about repeat offenders, offenders with a substantial criminal history, there are arguments on "just dessert" principles for them to have longer sentences because they are more blameworthy. When somebody has an atrocious record or has committed a number of different serious offences in the past and is now sentenced, independent of the issue of deterrence or crime prevention by him in the future, I think there is a strong desire to say this guy's more blameworthy. He's more culpable; therefore, he should serve more time. So I don't think the two are that incompatible.

Ms Torsney: You talk about the public perception. To be fair to some of the media who've been bashed about a little bit, I think part of the problem, especially when it comes to print, is that we're getting more and more toward a *USA Today* type of journalism. It's very short articles. There's not a lot of information. We don't have long dissertation articles, because apparently readers aren't interested in that type of thing.

You can't go on the latest sentence, but I'll tell you, my constituents go. . . They have to respond to the latest sentence. They need to know why somebody kills three people and gets ten years and how that system works. We've got to do more to educate people.

[Translation]

conditionnelle, etc. D'après les documents que j'ai lus sur la question, il me semble que ce sont les décisions prises à cet égard qui donneront les meilleurs résultats sur le plan de la réinsertion sociale, si vous voulez, ou encore de la lutte à la récidive.

Ce serait une erreur à mon avis que de préciser que le projet de loi sur la détermination de la peine — et je ne veux pas donner à entendre que c'est ce que vous dites — a pour but de réduire la récidive. un point, c'est tout. Car j'estime que le processus de détermination de la peine et le projet de loi y afférent visent d'abord et avant tout à rendre justice. Le but est de tenir compte du préjudice causé et de faire en sorte de responsabiliser les auteurs des infractions.

Le président: Madame Torsney, vous avez cinq minutes.

Mme Torsney (Burlington): Permettez-moi tout d'abord de remettre tout cela dans son contexte. Le projet de loi dont nous discutons n'est qu'une des mesures que le gouvernement entend prendre pour réduire la criminalité et accroître la sécurité publique. Il ne s'agit que d'une mesure parmi d'autres.

La dissuasion est un élément de la détermination de la peine, même s'il n'est pas nécessairement très important. L'imposition de peines plus sévères figure certainement au programme politique du Parti réformiste. La population exige des peines plus sévères et descend même dans la rue pour réclamer une intervention en ce sens. Vous avez parlé de la récidive, qui ne figure pas dans la liste des facteurs aggravants. Comment pourrions-nous faire pour que le projet de loi soit plus efficace à cet égard?

M. Roberts: Vous dites que le Parti réformiste et ses compagnons de route s'intéressent énormément à la dissuasion. Ma foi, je m'y intéresserais moi aussi si je croyais vraiment comme eux en son efficacité.

S'agissant de contrevenants qui récidivent souvent ou qui ont déjà commis de nombreux actes criminels, ce qui s'est passé au restaurant *Just desserts* milite en faveur de peines plus longues pour eux parce que leur comportement est plus répréhensible. Quand il s'agit de déterminer la peine de quelqu'un qui a un casier judiciaire long comme le bras ou qui a déjà commis plusieurs actes criminels graves, il est très tentant, indépendamment de considérations liées à la volonté de le dissuader de récidiver, de dire qu'il est plus coupable qu'un autre. Étant plus coupable, il est logique qu'il écope d'une peine plus longue. Ainsi, je ne crois pas que les deux soient incompatibles.

Mme Torsney: Vous parlez de la perception du public. Pour rendre justice aux médias, qui font l'objet de critiques assez dures, il convient de reconnaître que le problème, notamment en ce qui concerne la presse écrite, tient en partie au fait que nous nous orientons de plus en plus vers un journalisme du genre que pratique le tabloïd *USA Today*. On n'y trouve que des articles très courts et très peu d'information. On n'y trouve pas de longues dissertations, parce que, semble-t-il, ce n'est pas ce que recherchent les lecteurs.

On doit s'en tenir uniquement à la dernière peine qui vient d'être imposée, mais je vous assure que les électeurs de ma circonscription. . . C'est bien ce qu'ils font. Ils ont besoin de comprendre comment fonctionne ce système qui permet d'imposer dix ans d'emprisonnement à quelqu'un qui a tué trois personnes. Il faut faire plus pour informer la population.

[Texte]

[Traduction]

• 1655

I'd be really interested in your comments or some of your research on what the real situation is out there, what people's perceptions are and how that causes them to respond.

Mr. Roberts: It's obviously a tricky area. The misperceptions abound as a result of two things. First of all, the media obviously are not necessarily there to educate people about the criminal justice system; they're there to report events, and that usually means tragic events or serious events, things that go wrong, bad news. On many occasions I've had journalists phone me about some report I've written, and if it doesn't sound bad, bad news, something highly critical, they're not interested in it. I understand all that.

I think also part of the problem, though, is the system itself doesn't help matters. You've raised the issue of an individual released on parole after having killed three people. I think the system itself does not help, and one of the problems is this business of bite and bark sentencing. If you have a sentencing system that is sort of impenetrable and you don't really know how much time you're going to get, how can the public help but be confused?

For example, if I ask you what the penalty is for break and enter, you don't really know, and nobody knows because the sentences aren't out there. People don't really know. It depends, of course, upon the intervention of parole, and it's all very slippery, even for something that seems to be as clear as a life sentence. If you are convicted of a crime and sentenced to imprisonment for life and you ask me, how long am I going to be in prison, that's a reasonable question. Well, it depends. If it's first degree murder, it's 25 years; if it's second degree murder, it's somewhere between 10 and 25; if it's another crime, it's 7 years.

The system is very complex, sometimes for good reasons, sometimes for bad. I think one of the things that needs to be done is some sign of straightening out of some of these wrinkles. There needs to be a better public legal education initiative to explain to the public where the problems are, what crime rates are going up, what crime rates are going down, how the system is responding and this sort of thing. You can't blame it all on the media.

Ms Torsney: You talked about sentences and parole. Parole is part of your sentence. Incarceration and parole make up your sentence, and that's part of the problem, I think.

Ms Meredith (Surrey—White Rock—South Langley): I have found this very interesting. Some of the comments you have made I will follow up in a minute, but I want to deal with public perception and media misrepresentation.

J'aimerais bien savoir ce que vous en pensez ou ce qu'il en est vraiment d'après vos recherches sur la question: quelle est la perception du public et comment cette perception l'incite-t-elle à réagir d'une façon ou d'une autre?

M. Roberts: La question est délicate, il va sans dire. Le public a souvent une perception erronée en raison de deux facteurs. D'une part, les médias—il faut bien le reconnaître—ne sont pas nécessairement là pour aider la population à comprendre le système de justice pénale; ils sont là pour faire des reportages, généralement sur des événements tragiques ou graves, sur ce qui ne va pas, sur les mauvaises nouvelles. Il m'est arrivé souvent de recevoir des appels de journalistes qui s'intéressaient à un rapport que j'avais écrit et qui perdaient tout intérêt dès qu'ils se rendaient compte qu'il ne s'agissait pas d'un rapport rempli de mauvaises nouvelles ou de critiques très acerbes. Et je les comprends.

D'autre part, le problème tient aussi au système lui-même, qui ne favorise pas la compréhension. Vous avez parlé du type qui est libéré sous condition après avoir tué trois personnes. Le système lui-même n'aide pas les choses, parce qu'on ne sait pas vraiment à quoi s'attendre. Quand on a un système de détermination de la peine qui est plus ou moins impénétrable et qui ne permet vraiment pas de juger de la durée de la peine qui sera imposée, le public ne peut pas faire autrement que de s'y perdre.

Ainsi, si je vous demande quelle est la durée de la peine pour un vol avec effraction, vous ne le savez pas, et personne ne le sait vraiment, parce que le public n'a pas cette information. Les gens ne savent pas. Tout dépend, bien sûr, du moment où intervient la libération conditionnelle, et tout cela est très vague, même dans des cas qui semblent être très clairs, comme l'emprisonnement à perpétuité. Mais quand on est condamné à la prison à perpétuité, il est parfaitement raisonnable de demander combien de temps on sera incarcéré. Tout dépend. S'il s'agit d'un meurtre au premier degré, c'est 25 ans; s'il s'agit d'un meurtre au second degré, c'est une peine qui varie entre 10 et 25 ans; s'il s'agit d'une autre infraction, c'est sept ans.

Le système est très complexe, et cette complexité n'est pas toujours justifiée. Il faudrait notamment déployer des efforts pour réduire la confusion. Il faudrait des mesures plus efficaces pour mieux faire comprendre le système juridique au public, pour lui expliquer où sont les problèmes, dans quels secteurs le taux de criminalité augmente, dans quels secteurs il baisse, comment le système réagit, etc. On ne peut pas jeter tout le blâme sur les médias.

Mme Torsney: Vous avez parlé de peines et de libération conditionnelle. La libération conditionnelle est un élément de la peine. La peine se compose d'une période d'incarcération et d'une période de libération conditionnelle, et c'est ce qui explique en partie le problème.

Mme Meredith (Surrey—White Rock—South Langley): Je trouve la discussion très intéressante. Je reviendrai dans un moment à certains de vos propos, mais je veux tout d'abord aborder avec vous la question de la perception qu'a le public et de la façon dont les médias déforment l'information.

[Text]

I hear from people who have sat in the courtroom, who have come out just absolutely dismayed with the process and what they saw happen. It's not the media that is creating that; it's the system. It's how they felt judges were telling the juries what they expected them to come back with, what kind of a decision, what their parameters were, making recommendations to them, not allowing the jury to work properly. They saw judges throw cases out or recommend that a charge not be laid because a person happened to be drunk. It's not the media that's creating the concern; it's the system. Maybe the media pick up the negative things and report on them and reinforce what people think, but it's the system that's falling down.

You mentioned earlier that one of the greatest absences was the lack of previous records. I happened to visit a young offenders establishment, and this was one of the concerns they had, where they could identify young people who were going to end up in the adult system, but when they turned 18 they could not share that information. The only thing they could share was the treatment of that young offender.

Do you not see a need for that kind of sharing of information, so when there is early intervention, when there is knowledge that this individual has a problem, that is shared with the adult justice system?

Mr. Roberts: I understand the reason for the separation in other jurisdictions. In some contexts, a juvenile record expires as the individual becomes an adult, the idea being that you can't continue to hold juvenile infractions against somebody at the adult level. I don't happen to agree with that. I think juvenile convictions should count against an adult sentence in adult court. They might be discounted somewhat, but they should count.

Following that principle, it seems to me that information should be shared. I understand that the argument is that this will lead to labelling and all sorts of other things, but I would be in favour of greater sharing and I think that should be the case.

Ms Meredith: I'm glad to hear you say that, but I would say it for serious offenders, for young people who are identified to have serious problems — perhaps not shoplifting and that sort of thing.

The other thing I would like to follow up on is your idea of this sentencing commission. Who would they be, how would they be selected, and who would they be accountable to?

[Translation]

J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des personnes qui avaient assisté à des procès et qui étaient consternées au plus haut point par ce qu'elles avaient vu. Cette impression leur venait, non pas des médias, mais bien du système lui-même. Elles n'en revenaient pas d'entendre le juge dire au jury ce qu'il attendait de lui comme décision, lui fixer des paramètres, lui faire des recommandations, en somme, ne pas lui permettre de faire son travail. Elles avaient été témoins de cas où le juge avait décidé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre ou recommandé de ne pas porter d'accusation parce qu'on avait affaire à une personne en état d'ébriété. Le problème ne vient pas des médias, mais bien du système. Les médias ont peut-être tendance à faire état de ce qui ne va pas dans leurs reportages et à renforcer la perception que le public a du système, mais c'est le système lui-même qui fait défaut.

Vous avez dit tout à l'heure qu'une des plus grandes lacunes venait du manque de dossiers relatifs à des infractions précédentes. J'ai eu l'occasion de me rendre dans un établissement pour jeunes contrevenants, et c'est justement une des préoccupations qu'avaient les responsables, puisqu'ils savaient bien que certains jeunes contrevenants se retrouveraient dans le système pour adultes, mais qu'il leur était interdit de communiquer le dossier du jeune dès qu'il atteignait ses 18 ans. Ils ne pouvaient que participer au traitement du jeune contrevenant.

Ne croyez-vous pas qu'il serait utile de pouvoir communiquer les informations de ce genre, de façon que, quand on constate assez tôt qu'un jeune a un problème, on puisse communiquer l'information au système de justice pour adultes?

M. Roberts: Je comprends que l'on veuille assurer une certaine étanchéité dans d'autres juridictions. Dans certains contextes, le casier judiciaire d'un jeune contrevenant est effacé en quelque sorte quand il devient adulte, parce qu'on part du principe que les infractions commises par un jeune contrevenant ne peuvent pas être comptées contre lui dans le système pour adultes. Je ne suis pas d'accord avec ce principe. À mon avis, les condamnations prononcées par le tribunal pour jeunes devraient compter dans la détermination de la peine au tribunal pour adultes. On pourrait en atténuer quelque peu l'effet, mais elles devraient être comptées.

• 1700

Ainsi, j'estime que cette information devrait être communiquée. L'argument qu'on invoque est que le fait de communiquer cette information conduit à l'étiquetage et à bien d'autres maux, mais je trouve qu'il devrait y avoir une plus grande latitude dans la communication de l'information.

Mme Meredith: Je suis heureuse de vous l'entendre dire, mais j'ajouterais que cela ne devrait s'appliquer qu'aux auteurs d'infractions graves ou aux jeunes chez qui on a décelé de sérieux problèmes — peut-être pas lorsqu'il s'agit de vol à l'étalage ou d'autres cas semblables.

Je voudrais également revenir à cette commission sur la détermination de la peine dont vous avez parlé. Qui seraient les commissaires, comment seraient-ils choisis et à qui rendraient-ils des comptes?

[Texte]

Mr. Roberts: They would be accountable to the Parliament of this country. There is literature on what a sentencing commission would look like, but usually it's composed of some judges, some people in the area of parole, stakeholders in the system. Sometimes there might even be community members on the panel as well.

The structure would to some degree be influenced by the function, depending on what kinds of roles they had to play. If they had to develop guidelines, they might need research components and this sort of thing. But basically the idea would be that it would be a think-tank that would do the work and come up with proposals, do the consulting, stuff that cannot be done by the Department of Justice, in part because it's sort of part of the system; it's not that independent.

Ms Meredith: How do you make sure that your commission is that independent? The judges, the lawyers, the parole people are all part of the justice industry and I don't know how you get that arm's length—

Mr. Roberts: You get it the same way you got it with the Law Reform Commission.

Ms Meredith: I'm not so sure I would agree that you got it.

Mr. Roberts: Then you would disagree. You get it or don't get it in the same sort of way that you appoint people, and they are supposed to be external. They report to Parliament and so on, but they are appointed outside the system; they have a limited mandate and they can be changed periodically. I agree they have to be knowledgeable as well as independent. So if you have outsiders, they're independent, but they're not necessarily knowledgeable. You do need a mix of the two.

You may not have thought the Law Reform Commission was sufficiently independent—many people didn't—but that's the idea. You want it to be that kind of a model and you do whatever you can to promote its independence. But it is responsible to Parliament and it makes no decisions.

Ms Meredith: The other part I want to deal with is the idea of deterrence. I would suggest to you that if you have a bank robber who has a record and is charged and convicted of robbing a bank every two or three months, the fact that he might have a 10-year sentence is taking somebody off the street who would be re-offending, if you will, on a very regular basis. That in itself is preventing recidivism.

Mr. Roberts: It's not deterrence so much as incapacitation. There's fairly substantial literature on that in the U.S. In some U.S. states they've introduced a policy, for example, where if you're convicted of a felony, it doesn't matter what the felony is, you'll get 10 years. It's flat time; no parole. They don't really care if you've got a long or a short record. It's a serious crime. They don't really care about the circumstances, how many people were injured or whatever. You have been convicted of

[Traduction]

M. Roberts: Ils rendraient des comptes au Parlement du Canada. Il existe des documents sur la composition d'une éventuelle commission de la détermination de la peine, mais je peux vous dire que les commissaires sont généralement des juges, des gens qui oeuvrent dans le domaine des libérations conditionnelles et des représentants d'autres secteurs du système. Certains de commissaires pourraient même être des membres du grand public.

La structure dépendrait en quelque sorte du rôle que la Commission serait appelée à jouer. Si elle était chargée d'élaborer les lignes directrices, elle pourrait, par exemple, avoir besoin d'un service de recherche. Il s'agirait essentiellement d'un groupe de réflexion, qui ferait des études en vue de formuler des propositions, qui se livrerait à des consultations, qui ferait le genre de choses que le ministère de la Justice ne peut pas faire, parce qu'il fait partie en quelque sorte du système; le ministère n'est pas vraiment indépendant.

Mme Meredith: Comment faire pour assurer l'indépendance de la commission? Les juges, les avocats, les responsables des libérations conditionnelles font tous partie du système judiciaire, et je ne sais pas trop comment on arriverait à cette indépendance. . .

M. Roberts: On y arriverait de la même façon qu'on l'a fait pour la Commission de réforme du droit.

Mme Meredith: Je ne suis pas sûre qu'on y soit arrivé dans ce cas là.

M. Roberts: Soit, vous n'êtes pas d'accord. L'indépendance existe ou n'existe pas tout comme cela se passe lorsqu'on nomme des gens à d'autres charges et qui sont censés être de l'extérieur. Ils rendent des comptes au Parlement, mais ils n'appartiennent pas au système; leur mandat est d'une durée limitée et on peut les remplacer périodiquement. Je suis d'accord pour dire qu'ils doivent être, non seulement indépendants, mais compétents. Les gens de l'extérieur sont forcément indépendants, mais ils ne sont pas nécessairement compétents. Il faut équilibrer les deux.

Vous pensez peut-être que la Commission de réforme du droit n'était pas suffisamment indépendante—bien d'autres sont de votre avis—, mais le modèle est quand même bon. Il faudrait s'inspirer de ce modèle et tout faire pour favoriser l'indépendance de la Commission. Celle-ci rendrait des comptes au Parlement et ne prendrait aucune décision.

Mme Meredith: Je voulais également aborder avec vous la question de la dissuasion. Quand on a affaire à un voleur de banque qui a un casier judiciaire et qui est condamné tous les deux ou trois mois pour avoir dévalisé une banque et qu'on lui impose une peine d'emprisonnement de dix ans, on retire ainsi de la société quelqu'un qui récidiverait régulièrement. On se trouve ainsi à empêcher le récidivisme.

M. Roberts: À ce moment-là, on le dissuade moins qu'on le rend incapable de commettre un crime. C'est une question qui a été abondamment étudiée aux États-Unis. Certains États américains, par exemple, ont adopté pour règle que, dès qu'on est trouvé coupable d'un crime, peu importe la nature du crime, on écope automatiquement de dix ans de prison. La peine doit être purgée en entier, sans libération conditionnelle. Peu importe la longueur du casier judiciaire, du moment qu'il s'agit

[Text]

that offence and you're gone for 10 years. It's a bit like the three strikes and you're out type of idea; three felonies and you get life imprisonment.

That means that over that period of 10 years you are not going to commit another offence in the community. You may be offending in prison, but you're not going to commit another offence against the community, and that's the idea behind incapacitation.

The problem is it's very expensive and there's a great deal of over-prediction. You take 100 people and you prevent the crimes by 10 of them and you've got 90 people in prison for 10 years serving a sentence that is disproportionately severe relative to the seriousness of the crime they committed. That's also an inefficient way. Again, I don't want to sound like a hectoring university professor, but there is research literature on that and it's not very encouraging from a prevention point of view.

Ms Phinney (Hamilton Mountain): You stated you believe that more stiff guidelines than we have suggested here are needed to help the judges. You suggested that we should have some more research initiatives. You mentioned a sentencing commission a number of times. Do you think it would be satisfactory if we bring back the Law Reform Commission, or do you think their former role would have to be changed?

• 1705

Mr. Roberts: This gets back a little bit to what your colleague said, that the government has other initiatives, such as crime prevention, and this is just one. I understand that, and I agree that we do have a lot of other important initiatives. I'm just a little worried about sentencing being downgraded. It's just one of those things.

Ms Phinney: That's why I'm asking if you think the Law Reform Commission could do this based on their previous mandate, or would it have to be changed somewhat?

Mr. Roberts: This new, resurrected Law Reform Commission?

Ms Phinney: Yes.

Mr. Roberts: I think it could look into this. Obviously you want the most efficient system you can get. The Law Reform Commission in the past did a fair amount of research in the area of sentencing.

We haven't seen what the new, resurrected commission is going to look like. But yes, I think that would be a perfectly acceptable solution, as long as their mandate gave them specific direction: here are some areas you should look at. One of the

[Translation]

d'une infraction grave. Peu importe les circonstances, le nombre de blessés ni quoi que ce soit d'autre. Il suffit qu'on soit trouvé coupable d'une infraction grave pour être automatiquement condamné à dix ans d'emprisonnement. C'est un peu comme au baseball. Trois balles manquées, et on vous retire; trois crimes, et vous êtes emprisonné à vie.

Pendant les dix ans de votre incarcération, vous ne commettez donc pas d'infraction contre la société. Vous en commettez peut-être en prison, mais vous ne commettez pas de nouveau crime contre la société, et c'est justement qu'on a voulu vous mettre dans l'incapacité de le faire.

Il en coûte très cher cependant et il y a beaucoup de surestimation. Sur 100 personnes, il y a dix que vous voulez empêcher de commettre des crimes, et vous vous retrouvez avec 90 détenus qui purgent une peine de dix ans qui est excessive par rapport à la gravité de leur crime. Ce n'est guère efficace non plus. Encore là, sans vouloir vous sermonner du haut de ma chaire universitaire, je vous dirai qu'il existe des études qui montrent que ce n'est guère efficace comme moyen de prévention.

Mme Phinney (Hamilton Mountain): Vous dites qu'il faudrait aider les juges au moyen de lignes directrices plus rigoureuses que celles qui sont énoncées ici. Vous dites qu'il faudrait multiplier les travaux de recherche. Vous avez parlé à plusieurs reprises d'une Commission sur la détermination de la peine. Croyez-vous qu'il serait suffisant de ressusciter la Commission de réforme du droit, ou pensez-vous qu'il faudrait modifier le rôle qu'avait cette commission?

M. Roberts: Cela revient un peu à ce que disait votre collègue, qui nous faisait remarquer que cette mesure s'inscrit tout simplement dans un train de mesures que le gouvernement entend prendre, notamment au chapitre de la prévention du crime. Je comprends cela, et je suis d'accord pour dire qu'il y a aussi beaucoup d'autres mesures importantes. Je m'inquiète toutefois quelque peu de la tendance à sous-estimer le rôle de la détermination de la peine. Voilà ce que je pense.

Mme Phinney: C'est pourquoi je vous demande si vous croyez que c'est un dossier dont pourrait s'occuper la Commission de réforme du droit si elle avait le même mandat qu'auparavant, ou s'il faudrait modifier quelque peu son mandat?

M. Roberts: Vous voulez parler de la nouvelle Commission de réforme du droit qui serait ressuscitée?

Mme Phinney: Oui.

M. Roberts: Je crois qu'elle pourrait effectivement s'en occuper. Naturellement, nous voudrions que le mécanisme soit le plus efficace possible. Par le passé, la Commission de réforme du droit a fait pas mal de recherches sur la détermination de la peine.

Nous ne savons pas encore à quoi ressemblera la nouvelle commission qui doit être ressuscitée. Je crois toutefois que ce serait une solution parfaitement acceptable, dans la mesure où la nouvelle commission aurait un mandat précis en ce sens, dans

[Texte]

problems with the Law Reform Commission was that people said nobody cares about that issue and they had been working on it for ten years. I think you need to tell them that sentencing is a priority, or this is a priority. Then they will proceed with the matter.

Ms Phinney: I'd be very interested to hear your suggestions and concerns regarding the special problems for female offenders. The Daubney committee report stated that over 80% of female inmates were mothers and over half of these were single parents. Do you have any guidelines you would propose concerning their sentencing?

Mr. Roberts: I'm not sure you need to put in a statute specific directions for the treatment of female offenders. In the statute that I've proposed, I've noted that the court may diminish the severity of the sentence where the imposition of a proportionate sentence would give rise to conditions of extraordinary hardship for the offender, which captures the situation you are talking about.

Most single parents are mothers. It's a hard job bringing up kids, hard on your own, hard with two people. If you are incarcerated it's doubly hard, and there are all kinds of other problems associated with the family unit and so on. That's what I would consider to be a condition of extraordinary hardship. Another condition of extraordinary hardship would be putting all female offenders—federal offenders—together in the same institution. We've heard a lot about the privations to which they have been exposed.

I'm not downplaying this issue. I think it's a very important one, and it's now being recognized by the criminal justice community. I don't think it needs to be in the statute, but I think it should be recognized in some part of the initiative.

Ms Phinney: In the brief you state that Bill C-41 should restrict judges from imposing imprisonment unless specific conditions are met. You don't expand on that at all. I presume that's deliberate. Would you like to say what you think those specific conditions are? Are you just stating that you want them listed? What do you want listed?

Mr. Roberts: I'm referring to principal four of the statute I propose. Before sentence or imprisonment was imposed, I would like there to be evidence that the crime was of a serious nature, for example. You might have some definition of exactly what "serious" means. That may sound a bit trivial or academic, but other statutes—in England and Wales, for example—say you can't incarcerate unless the offence is blah, blah, blah, of a serious nature. A serious nature means personal injury offence, etc., and there are various conditions. That prevents a judge from slinging someone in prison for a period of time on the basis of 15 or 10 trivial offences.

[Traduction]

la mesure où on lui dirait :voici quelles sont les questions sur lesquelles vous devriez vous pencher. Le problème en ce qui concerne la Commission de réforme du droit tient en partie au fait qu'on disait que personne ne s'intéressait à cette question, alors que la Commission s'en occupait depuis 10 ans. Il faudrait indiquer à la Commission que la détermination de la peine est un dossier prioritaire. Elle pourra alors s'en occuper.

Mme Phinney: J'aimerais bien savoir ce que vous pensez des problèmes particuliers auxquels se heurtent les contrevenantes. Selon le rapport du comité Daubney, 80 p. 100 des détenues ont des enfants, et plus de la moitié d'entre elles sont chefs de famille monoparentale. Avez-vous des directives à nous proposer en ce qui concerne les contrevenantes et la détermination de la peine?

M. Roberts: Je ne suis pas sûr qu'il y ait lieu d'inclure dans la loi des directives expresses relativement au traitement des contrevenantes. Dans le texte législatif que je vous ai soumis, j'indique que le tribunal peut atténuer la sévérité de la peine quand l'imposition d'une peine proportionnelle à la gravité de l'infraction entraînerait des souffrances excessives pour le contrevenant, ce qui permettrait de remédier au problème dont vous parlez.

La plupart des chefs de famille monoparentale sont des femmes. Ce n'est pas facile d'élever des enfants, qu'on soit seul ou qu'on soit deux. Quand on est incarcéré, c'est encore plus difficile, et il y a une multitude d'autres problèmes en ce qui concerne notamment la cellule familiale. Voilà ce que je considère comme un cas de souffrances excessives. Il pourrait également résulter des souffrances excessives du fait de regrouper toutes les contrevenantes—toutes celles qui auraient violé une loi fédérale—dans le même établissement. Nous entendons beaucoup parlé des privations auxquelles elles sont soumises.

Je ne sous-estime pas l'importance de cette question. Je crois qu'elle est très importante et que le milieu de la justice pénale y est maintenant sensibilisé. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'en faire mention dans la loi, mais il faudrait que, dans le train de mesures prévues, il y ait quelque chose pour les contrevenantes.

Mme Phinney: Dans votre mémoire, vous dites que le projet de loi C-41 devrait empêcher les juges de condamner quelqu'un à une peine d'emprisonnement à moins de pouvoir satisfaire à des conditions expresses. Vous n'expliquez pas ce que vous entendez par là. Je suppose que c'est à dessein. Pourriez-vous nous dire quelles seraient ces conditions expresses? Faut-il comprendre que vous voudriez qu'elles soient énumérées? Quelles seraient les conditions qui devraient être énumérées selon vous?

M. Roberts: Je me reporte ici au quatrième principe du texte législatif que je propose. Il faudrait, par exemple, que le juge ait des preuves de la gravité du crime avant de prononcer la sentence ou d'imposer une peine d'emprisonnement. On pourrait définir exactement ce qu'il faut entendre par «infraction grave». La question peut paraître sans intérêt ou d'un intérêt purement théorique, mais il existe des lois—en Angleterre et au Pays de Galles par exemple—qui précisent qu'on ne peut avoir recours à l'incarcération qu'en cas d'infractions graves et on explique ce qu'il faut entendre par là: par exemple, une infraction entraînant des blessures corporelles. Ainsi, le juge ne peut pas envoyer quelqu'un en prison simplement parce qu'il a commis 10 ou 15 infractions mineures.

[Text]

That's what I mean by condition. I haven't been particularly specific in the article because I actually haven't been that specific in terms of thinking about it, but I mean some kind of criteria that would be a threshold that the judge would have to meet.

Ms Phinney: Thank you.

M. de Savoye: Je me permets de revenir à certaines choses que vous mentionniez.

Vous mentionniez tantôt que si un individu était condamné à la prison pour une fraude par carte de crédit de l'ordre de 50\$, c'était sans doute qu'il s'agissait de sa dixième récidive.

M. Roberts: C'est fort probable.

[Translation]

Voilà le genre de conditions auxquelles je pense. Je ne suis pas vraiment entré dans les détails dans l'article, parce que je n'y ai pas vraiment réfléchi à fond mais je pensais à des critères qui seraient en quelque sorte des conditions minimales auxquelles le juge devrait satisfaire.

Mme Phinney: Je vous remercie.

Mr. de Savoye: I would like to come back to a few things you mentioned.

You said earlier that, if an offender is sent to prison for credit card fraud in the amount of \$50, it's probably because it's his tenth offence.

Mr. Roberts: Yes, quite probably.

• 1710

M. de Savoye: S'il en avait été à sa première infraction, la condamnation aurait été beaucoup plus légère, mais on sait qu'il y a des individus qui se rendent jusqu'à dix infractions avec des cartes de crédit et qui font face à ce moment-là à une sentence plus lourde.

Cela me ramène à ma situation de récidive. Comment se fait-il que le système en place ne fasse pas en sorte que quelqu'un, après une première infraction, met un terme à ce genre de façon d'agir? Comment se fait-il qu'il faille attendre que la chose devienne de plus en plus déplorable avant de poser un geste plus important?

Est-ce que vous avez une solution ou est-ce que dans la structure que vous proposez pour l'imposition de la sentence, ce problème-ci trouverait une solution?

Mr. Roberts: I don't have a solution to that. The problem with that, and my problem, is the following. You take a guy who's just stolen two or three credit cards and ripped off a sum of money. You want to say we've got to stop him from doing this again; we've got to act now so that he doesn't reoffend in the future, otherwise he'll be coming back time after time. So we're putting him in prison for a brief period of time; that will teach him a lesson and will make him learn. The problem with that, first of all, is I'm not sure that it's going to have the desired effect that you suggest.

The second problem is that you then end up with a sentence of imprisonment for not a trivial offence but an offence that is not that serious, and you violate the principle of proportionality. I think the principle of proportionality is the most important principle and it's the principle most people resonate to. People talk about the public who want harsher penalties, who want deterrent sentencing. But what really enrages the public is when a sentence is disproportionate in its severity to the seriousness of the crime for which it's imposed. And it can be disproportionate in one of two ways: it can be disproportionately harsh or disproportionately lenient.

I think in that case it would be disproportionately harsh, because most people would say you shouldn't go to prison for a fairly trivial offence.

Mr. de Savoye: You mentioned that this won't teach him the lesson that I suggest. I didn't suggest that.

Mr. Roberts: Sorry.

Mr. de Savoye: If it had been a first offence, the sentence would've been lighter, but we know that some individuals have as many as ten credit card offences and are facing then a more serious conviction.

And this brings me to repeat offenders. How is it that the system does not ensure that an individual does not repeat an offence after committing a first one? Why do we have to wait for things to get really bad before doing something more drastic?

Do you have a solution or would there be a solution in the sentencing structure that you are proposing?

M. Roberts: Je n'ai pas de solution. Le problème est le suivant: prenez l'exemple d'un type qui vient de voler deux ou trois cartes de crédit et d'en tirer de l'argent frauduleusement. Vous dites qu'il faut l'arrêter avant qu'il ne recommence, qu'il faut agir dès maintenant pour éviter qu'il ne récidive, sinon il recommencera plusieurs fois. Donc, on le met en prison pendant une courte période, pour lui donner une bonne leçon. Le problème, avec ce système, c'est qu'à mon avis, il risque de ne pas obtenir l'effet que vous souhaitez.

D'autre part, vous donnez aux gens des peines de prison pour une infraction, qui sans être triviale, n'est pas vraiment extrêmement grave. Bref, cela va à l'encontre du principe de la proportionnalité qui est à mon avis le principe le plus important, celui que la plupart des gens acceptent volontiers. On nous dit que le public veut des peines plus sévères, des sentences qui aient force de dissuasion. En réalité, le public est enragé quand il entend parler de sentences hors de proportions avec la gravité du crime. Cette disproportion va dans les deux sens: la sentence peut être exceptionnellement sévère ou exceptionnellement indulgente.

Dans cet exemple, elle serait exceptionnellement sévère car la plupart des gens pensent qu'on ne doit pas mettre les gens en prison pour une infraction relativement triviale.

M. de Savoye: Vous dites que cela ne lui servira pas de leçon comme je le pense. Ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Roberts: Excusez-moi.

[Texte]

Mr. de Sayoye: I wanted to have your opinion. That's why I made the statement. It's not that I suggested that.

The point here is we have a sentencing structure that will take into account the gravity of the offence, that will to a certain extent serve as a deterrent, but does not include rehabilitation or measures to reduce recidivism.

You told me previously that you think this is best served within the administrative structure. What I understand from that is that this is not the real objective; it's a subset that will be served within the administration of justice. I submit that this should be the one real, first, only objective if we want to have a safe society and not just get people back, the revolving door.

I agree, deterrence through longer or stiffer sentences won't work. What I do think, however—I want you to react to this—is that the sentence should be proportional to the need of rehabilitation. You don't go to prison to teach a lesson or make your time, but to get what you need so that when you're back on the street you're a full citizen again, who is reliable and can participate in the community life, which is not actually what our prisons are doing by a long short and for an extraordinary price.

Mr. Roberts: This is the oldest debate going. It's the question of rehabilitation as a sentencing purpose versus proportionality or just deserts as a sentencing purpose.

• 1715

If you're suggesting that a judge should impose a sentence, the severity of which would be proportional not to the seriousness of the crime but to the rehabilitative needs of the offender, I think a lot of people would have problems with that.

The first thing that's going to happen is that you're going to have two offenders who have been convicted of crimes of comparable seriousness. Offender "A" needs no rehabilitation whatsoever. He could walk out of the courtroom and would never reoffend. Individual "B" needs a great deal of help, perhaps time in prison, or whatever. If you follow the principle of rehabilitation in that context, you're going to have two offenders receiving very different sentences for the same crime.

I think the public would have problems with that too, because it's a violation of the notion of justice and just desserts. I'm not downplaying rehabilitation. It's obviously critical. All I'm saying is that supposing you were a judge, would you know what type of sentence could rehabilitate? I don't think we do know that. We don't know what works, really, and what doesn't work. The cost of having a system like that is a violation of the principle of proportionality in terms of offence seriousness and sentence severity.

The Chair: You're way over the time.

Mr. de Savoye: The little tiny statement that we don't know what does work and what doesn't work: I say we know what doesn't work. But I agree with you on the first part of the statement.

[Traduction]

M. de Savoye: Je voulais votre opinion, c'est la raison pour laquelle j'ai dit cela, mais ce n'est pas ce que je pense.

Le problème, c'est que nous avons un mécanisme de sentences qui tient compte de la gravité de l'infraction, qui, dans une certaine mesure, aura un effet dissuasif, mais qui par contre, ne prévoit pas de mesure de réhabilitation ou de mesures destinées à réduire le récidivisme.

Vous m'avez dit plus tôt qu'à votre avis, la structure administrative était le meilleur moyen d'intervention. Or, si j'ai bien compris, ce n'est pas le véritable objectif, c'est une question accessoire qui s'intègre à l'administration de la justice. À mon sens, cela devrait être le premier et le seul véritable objectif si nous voulons assurer la sécurité de la société et éviter le syndrome de la porte tournante.

Je suis d'accord, des sentences plus longues ou plus sévères n'ont pas de véritable pouvoir de dissuasion, mais par contre, je suis convaincu de la nécessité de rendre la sentence proportionnelle aux besoins en matière de réhabilitation, et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. On n'envoie pas les gens en prison pour leur donner une leçon ou pour passer le temps, mais au contraire pour leur donner les outils dont ils ont besoin pour être de nouveau des citoyens à part entière quand ils seront libérés, des citoyens à qui on peut faire confiance et qui peuvent participer à la vie de la communauté. Or, les prisons sont loin d'obtenir ce résultat, et cela, pour un prix extraordinaire.

M. Roberts: C'est la plus vieille discussion du monde. La nécessité de trouver un équilibre entre la réhabilitation dans le cadre d'une sentence et la proportionnalité ou une peine à la mesure du crime.

Vous pensez qu'un juge devrait imposer une sentence dont la sévérité serait proportionnelle, non pas à la gravité du crime, mais aux besoins du contrevenant en matière de réhabilitation. Si c'est bien ce que vous pensez, il y a bien des gens qui ne seraient pas d'accord.

Très vite, vous aurez deux contrevenants reconnus coupables de crime d'une gravité équivalente. Le contrevenant «A» n'a absolument pas besoin d'être réhabilité. Il pourrait sortir de la salle d'audience et ne jamais récidiver. Le contrevenant «B», par contre, a besoin de beaucoup d'aide, peut-être d'une peine de prison, etc. Si vous suivez le principe de la réhabilitation dans ce contexte, ces deux contrevenants vont recevoir des peines très différentes pour un crime identique.

Cela non plus, je ne crois pas que le public l'accepte. En effet, cela contrevient à la notion de justice et de peine méritée. Je ne minimise pas l'importance de la réhabilitation, de toute évidence c'est un aspect critique du système. Mais si vous étiez juge, est-ce que vous sauriez quel type de sentence est susceptible de réhabiliter quelqu'un? À mon avis, nous ne le savons pas. Nous ne savons pas vraiment ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Un tel système viole le principe de la proportionnalité qui vise à adapter la gravité du crime à la sévérité de la sentence.

Le président: Vous avez de beaucoup dépassé votre temps.

M. de Savoye: Une toute petite observation: vous avez dit que nous ne savions pas ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas; à mon avis, nous savons ce qui ne fonctionne pas. Cela dit, je suis d'accord avec vous sur la première partie.

[Text]

The Chair: We'll have a chance to debate this later.

Members, I have Ms Skoke's name on the list. When I put her on the list, she was not a member, but I put her at the end of all the members. I spoke to Mr. Lee. Although he has come back in now, he agrees that Ms Skoke can go now. Is that all right with the committee?

Some hon. members: Agreed.

The Chair: Ms Skoke, you have five minutes.

Ms Skoke (Central Nova): Thank you, Mr. Chairman. For the record, I am an associate member of the justice committee.

The Chair: I know that.

Ms Skoke: Thank you, Professor Roberts, for your intervention this afternoon. I haven't had an opportunity to read your paper, but I certainly will.

I'd be interested in getting your analysis in more detail with respect to the comments you made regarding the elements of hate motivation as an aggravating factor to be considered by the judge, specifically whereby the wording in the section, when we're referring to principles of sentencing, refers to an offence motivated by "prejudice, bias or hate". As you know, specific enumerations follow thereafter.

I refer to this as a double jeopardy bill insofar as in the sentencing process, as you know, we conduct a sentencing hearing. The trial is already completed and the individual is found guilty in order for it to proceed to sentencing. You used a couple of examples. One was assault on a woman, for instance. An assault is a crime. But you went on to say it was double harm, or we were sending a double message because it was a woman and so on, if it were sexual orientation or whatever. We're talking about double messages here.

As you know, the Criminal Code of Canada has a hate crimes section already in the Criminal Code, which means an individual can be charged for a hate crime. Assuming they're not charged for a hate crime and they're just charged with assault, do you have any concerns in the sentencing hearing process with respect to denial of natural justice, violation of the Charter of Rights, a right to a fair trial and double jeopardy?

Second, what legal test would the judge use in determining motivation by hate, prejudice and bias? Would it be a subjective or objective test? If it were a subjective test, whose subjectivity? Would it be the victim's or the accused?

Third, if sexual orientation, hate or motivation was on the basis of sexual orientation, how would you define sexual orientation? What evidence would the judge require to identify the sexual orientation of the victim? What evidence is required to establish the knowledge the accused would have had of the sexual orientation? Are we not getting into a trial rather than a hearing process?

The Chair: We're at four minutes already, but answer the question.

Mr. Roberts: I'll be very brief.

[Translation]

Le président: Nous aurons l'occasion d'en reparler plus tard.

Chers collègues, j'ai sur ma liste le nom de M^{me} Skoke qui, au moment où je l'ai inscrite, n'était pas membre du comité. Je l'ai donc inscrite en dernière place. Depuis, j'ai parlé avec M. Lee qui vient de revenir et qui est d'accord pour que M^{me} Skoke intervienne. Vous êtes tous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Madame Skoke, vous avez cinq minutes.

Mme Skoke (Central Nova): Merci, monsieur le président. À titre d'information, je suis membre associé du Comité de la justice.

Le président: Je le sais.

Mme Skoke: Merci, professeur Roberts pour votre intervention cet après-midi. Je n'ai pas encore eu le temps de lire votre document, mais j'ai bien l'intention de le faire.

L'analyse plus détaillée des observations que vous aviez faites au sujet des éléments de la motivation haineuse considérés comme une circonstance aggravante m'a beaucoup intéressé. En particulier le passage où il est question des principes de la détermination de la peine et où on mentionne une infraction «motivée par des préjugés ou de la haine». Comme vous le savez, cela est suivi d'une énumération des causes de préjugés.

Je considère que ce projet de loi met en place ce que j'appellerais un double écueil. En effet, comme vous le savez, nous avons une audience pour déterminer la peine. Une fois le procès terminé, la culpabilité établie, on passe ensuite à la détermination de la peine. Vous avez cité deux exemples, dont un cas d'agression contre une femme. L'agression est un crime. Mais ensuite, vous dites que dans un tel cas le préjudice est double parce qu'il s'agit d'une femme, etc. Ce serait la même chose si on mettait en cause l'orientation sexuelle, etc., dans tous ces cas, le message est double.

Comme vous le savez, le code criminel du Canada contient déjà une section sur les crimes haineux; c'est déjà considéré comme un chef d'accusation. Toutefois, une personne qui ne serait pas accusée d'avoir commis un crime haineux pourrait être accusée d'agression. Dans le processus de détermination de la peine, pensez-vous qu'on risque de négliger certains aspects, comme le droit naturel, la charte des droits, le droit à un procès équitable et le péril double?

Deuxièmement, quel test juridique pourrait permettre au juge de déterminer qu'une action a été motivée par des préjugés ou par la haine? Le test serait-il subjectif ou objectif? Dans le cas d'un test subjectif, la subjectivité de qui? Celle de la victime, ou celle de l'accusé?

Troisièmement, s'il était possible d'établir que certains préjugés ou manifestations de haine sont motivés par l'orientation sexuelle, comment définirait-on l'orientation sexuelle? De quelles preuves le juge aurait-il besoin pour déterminer l'orientation sexuelle d'une victime? Quelles preuves sont nécessaires pour déterminer qu'un accusé connaît l'orientation sexuelle de la victime? Il me semble que cela devient un procès et non plus une simple audience?

Le président: Quatre minutes sont déjà écoulées mais répondez à la question.

M. Roberts: Je serai très bref.

[Texte]

That's the oldest trick in the book: throw 14 questions, totally confuse the witness and then after he's made to look like a fool, you've made your point. No, I'm just kidding.

Ms Skoke: You're a professor, you're used to that.

Mr. Roberts: Used to what, being confused?

[Traduction]

C'est un truc vieux comme le monde: vous jetez 14 questions à la tête d'un témoin, et comme il s'y perd forcément, il a l'air d'un idiot et vous avez l'air d'avoir raison. Non, je plaisantais.

Mme Skoke: Vous êtes professeur, vous devez être habitué.

M. Roberts: Habitué à quoi, à m'y perdre.

• 1720

You've put your finger on a very important problem, and that is the evidentiary one. The problem confronting the judge will be, as you say, to figure out—I don't think it's impossible. You have a standard threshold beyond a reasonable doubt. There will be evidence introduced by the crown gathered by the police in terms of other behaviour, how the crime was committed and so on, and it will be a threshold. That means that some incidents of hate crime will not carry an augmented penalty because the threshold wasn't met. *C'est la vie*; that's just the way it goes. I recognize the importance of that, but it's not impossible, and I say it's not impossible by drawing upon the experience in other jurisdictions.

Another quick little thing is we're talking here about an aggravating factor; we're not talking about tripling the penalty if the motivation is clearly one of hatred. The English statute, by the way, doubles the maximum penalty. If you are convicted of assaulting somebody through a hate motivation, the maximum penalty doubles. And it doesn't matter what the maximum penalty is; if it's 10 years, you are then liable to a penalty for 20 years. Now that's a penalty enhancement. We're talking here about an aggravating factor, and if the tariff were three months or four months, it would surprise me if the augmented sentence or the enhanced sentence was more than an extra month or so.

As for the first point, which is also very critical, you say we've got these hate crime provisions, but who needs it? I've seen the data, and perhaps you have too, from police and from the courts, the limited data that we have, and that provision does not capture these things. Most of the incidents of what most of us would consider to be hate crimes—swastikas on grave stones, things like that, threats to ethnic minorities—are public mischief, which is a total misnomer. When I think of public mischief I think of kids playing a prank. We are talking about a serious criminal offence. If you're spraying swastikas on Jewish headstones that's what ends up happening: it ends up being a public mischief offence, if they capture them.

So I think that's totally out of line to say that the status quo is good enough. It's not. It's been recognized elsewhere as not being good enough, and the steps taken elsewhere are much much stronger. But I fully agree with you. There are big problems in terms of the interpretation and in terms of the threshold of proof, but that's sort of what the trial—and the sentencing hearing is a sort of mini-trial—is all about. There will be arguments on both sides and evidence will be adduced.

Vous avez mis le doigt sur un problème très important, soit celui de la preuve. Comme vous l'avez dit, le juge devra établir si... Je ne crois pas que ce soit impossible. Il y aura toujours des exigences normales à satisfaire outre le doute raisonnable. Ainsi, la Couronne présentera comme éléments de preuve des informations recueillies par la police au sujet du comportement antérieur du prévenu et exposera les circonstances entourant le crime. Il existera donc toujours des exigences minimales quant à la preuve. Certains actes motivés par la haine ne seront donc pas punis plus sévèrement parce qu'il sera impossible de satisfaire à ces exigences. C'est la vie. Je suis donc conscient du problème qui se pose, mais à mon avis, il n'est pas impossible de le surmonter, compte tenu des enseignements que nous pouvons tirer de ce qui se fait dans d'autres juridictions.

J'aimerais préciser un autre petit détail; nous parlons ici d'une circonstance aggravante, et non pas de tripler la durée de la peine prévue s'il est clair que l'acte a été motivé par la haine. Soit dit en passant, la loi anglaise double la peine maximale. En Angleterre, la peine double si les voies de fait, par exemple, sont motivés par la haine. Peu importe d'ailleurs quelle soit la peine maximale prévue. Si c'est 10 ans, la peine sera portée à 20 ans. Dans ce cas, on peut vraiment parler d'une aggravation de la peine. Le projet de loi, quant à lui, propose de considérer la haine simplement comme une circonstance aggravante. Si la peine prévue est de trois ou quatre mois, je serais surpris que sa durée soit augmentée de plus d'un mois pour un motif semblable.

Votre première observation était aussi très importante. Vous dites que vous vous interrogez sur l'utilité de ces dispositions. J'ai pris connaissance et vous aussi peut-être des données incomplètes recueillies par la police et les tribunaux, et j'en conclus que ces dispositions ne s'appliqueraient pas dans la plupart des cas. La plupart des actes que nous considérerions comme des actes motivés par la haine comme le fait de dessiner des swastikas sur des pierres tombales ou de proférer des menaces à l'endroit de membres de certaines minorités ethniques sont des méfaits publics, un terme qui convient très mal dans ce cas. Pour moi, un méfait public, c'est un tour que jouent des enfants. Il s'agit ici de crime grave. Si jamais on met la main sur eux, ceux qui auraient dessiné des swastikas sur des pierres tombales juives seraient reconnus coupables de méfait public.

À mon avis, on ne peut pas prétendre que le statu quo soit satisfaisant. Il ne l'est pas. D'autres pays on d'ailleurs pris des mesures beaucoup plus sévères pour régler le problème. Je conviens avec vous cependant que de gros problèmes se posent en ce qui touche l'interprétation à donner aux faits ainsi que les exigences minimales en matière de preuve, mais voilà pourquoi il y a un procès—et l'audience de détermination de la peine est une sorte de mini-procès. Les deux parties présentent leurs arguments et la preuve est établie.

[Text]

The Chair: Mr. Ramsay, have you any questions?

Mr. Ramsay: Yes, thank you, Mr. Chairman.

I would like to ask about the discriminatory nature of the by-product of these hate laws. If I am assaulted and the motivation is based upon the bias, prejudice, or hatred toward my political affiliation, the penalty is different from what it is if I happen to be assaulted based upon the bias, prejudice, or hatred toward race, nationality, colour, religion, and so on. Why would we not all stand equal before the law?

I enforced the law for a number of years, and I've never known an assault to take place through love. It's always been through anger or hatred. So what we see happening here is we see the word "hatred" being isolated to just a certain segment of offences when really it is not isolated at all.

Mr. Roberts: This applies to all kinds of offences

Mr. Ramsay: All right, then would you address the discriminatory aspect of this hate legislation?

Mr. Roberts: Well, that's the problem with this principle as it's outlined here. It's got this list, and the list does not include political affiliation—

Mr. Ramsay: Or being bald or fat or—

Mr. Roberts: —or being bald or being a university professor. Fine. I agree that that is a weakness. But if you're suggesting that an assault— Well, there are a couple of obvious reasons for that. For one thing, people are not often assaulted because they're university professors or as a result of their—

Mr. Ramsay: It doesn't matter how often.

• 1725

Mr. Roberts: Okay. It's an argument that has some merit. I don't think it's a principled argument. I'm just making the point that ethnic minorities and people like that are the targets of hate crimes and members of your political persuasion are not. I just want to make that point.

If you're suggesting though that you have two crimes, one an assault based upon racial hatred and the other an assault based upon a dislike of the individual, and if you're trying to tell me or convince me that those two crimes are of comparable seriousness, I would reject the argument. I would say the first crime is more serious because of the additional element of a threat and a menace to other people. That's the only point I'm making. I don't think it's...

Mr. Ramsay: But you see, I can't follow your argument. Because if an individual assaults another person, motivated by bias, prejudice, or hatred, but they do not fall within this category, then there is a form of discrimination established. You haven't addressed that point. First of all, do you recognize there is a form of discrimination established? If so, how would you justify that?

Mr. Roberts: Well, I'm not quite sure what you mean by discrimination. If this principle did not have a list, then somebody aggressing somebody by virtue of hatred of that person's political persuasion would receive a harsher penalty if there were no list here.

[Translation]

Le président: Monsieur Ramsay, avez-vous des questions à poser?

M. Ramsay: Oui, je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais poser une question au sujet du caractère discriminatoire de ces lois portant sur les crimes motivés par la haine. Si je suis agressé et si l'infraction est motivée par des préjugés ou de la haine fondée mon allégeance politique, mon agresseur ne se verra pas infligé une peine aussi grave que s'il avait été motivé par des préjugés ou de la haine fondés sur la race, la nationalité, la couleur, la religion, ainsi de suite. Pourquoi y aurait-il deux poids, deux mesures?

J'ai appliqué la loi pendant plusieurs années, et je n'ai jamais vu une agression qui soit le fait de l'amour. C'est toujours le fait de la colère ou de la haine. On voudrait maintenant que la «haine» ne motive que certaines agressions alors que ce n'est pas le cas.

M. Roberts: La disposition s'applique à tous les types d'infraction.

M. Ramsay: Très bien. Que pensez-vous de l'aspect discriminatoire de cette loi?

M. Roberts: C'est le problème qui se pose en ce qui touche la liste des circonstances aggravantes. Elle ne comprend pas l'allégeance politique. . .

M. Ramsay: Ou le fait d'être chauve ou obèse ou. . .

M. Roberts: . . . d'être chauve ou d'être professeur d'université. Très bien. Je conviens que c'est une lacune. Mais si vous dites qu'une agression. . . Il y a au moins deux raisons évidentes à cela. Premièrement, les gens ne sont pas souvent agressés parce qu'ils sont professeurs d'université ou parce qu'ils appartiennent. . .

M. Ramsay: Peu importe la fréquence des agressions.

M. Roberts: Très bien. C'est un argument qui a une certaine valeur mais je ne pense pas qu'il soit édifiant. Je fais simplement remarquer que les membres des minorités ethniques notamment sont victimes de crimes motivés par la haine ce qui n'est pas le cas des membres de votre parti. Je voulais simplement établir la distinction.

Si vous essayez de dire qu'il faudrait considérer comme étant aussi grave l'une que l'autre, une agression motivée par la haine fondée sur la race de la victime et une agression motivée par une antipathie pour la victime, je ne peux pas accepter votre argument. À mon avis, le premier crime est plus grave parce qu'il comporte en plus une menace dirigée contre autrui. C'est tout ce que je dis. Je ne pense pas que c'est. . .

M. Ramsay: Moi, je ne trouve pas votre argument logique. À mon avis, il y a discrimination, car si l'agression est motivée par des préjugés ou de la haine fondés sur un autre motif que les motifs prévus dans le projet de loi, elle ne sera pas traitée de la même façon que celle dont le crime serait fondé sur ces motifs. Vous n'avez pas expliqué cela. Premièrement, reconnaissez-vous qu'il y a discrimination? Si c'est le cas, comment la justifiez-vous?

M. Roberts: Je ne suis pas sûr de comprendre ce que vous entendez par discrimination. Si l'allégeance politique était au nombre des motifs précisés dans le projet de loi, une personne agressant quelqu'un en raison de son allégeance politique recevrait une peine plus sévère.

[Texte]

Mr. Ramsay: Then why do we need the list?

Mr. Roberts: I'm not convinced you do need the list. I think the principle is good. The only reason I can see for the list is to identify, to promote the notion that these are groups against which hate crimes have traditionally been targeted.

Mr. Ramsay: But the judge today takes that into consideration, as you've just said. If we did not have this, then we would not have to deal with a discriminatory factor that this is going to create, which I've been trying to make a point of with you.

Mr. Roberts: I understand your point. I just think the discrimination, if that's the appropriate term for it—I'm not totally convinced of it—is a minor problem in terms of this particular principle. I have no problem with the principle. I think you probably would be better off without a list. But I can see a reason for promoting the notion that these groups are being targeted. Parliament is saying that attacks against ethnic minorities, because they're ethnic minorities, are particularly reprehensible, are more serious than assaults without that motivation. That's all.

The Chair: Mr. Lee.

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): I have one question having to do with section 718, dealing with the fundamental purpose of sentencing. I've read the definition many times. I can't count the number of times I've read it—slowly, fast. But every time I read it, I find the message gets garbled and confused. I start, and I find myself on the third floor of the department store and then the second floor of the department store and I don't know whether I'm in the hardware or the millinery section, if you take my meaning.

Is that blurring? Is the piggy-backing of additional words and phrases and concepts in this going to detract from its utility for judges? Because that's who's going to put this to use—judges.

Mr. Roberts: Again, you've raised the issue. Judges are not going to look to this statement for guidance, because it doesn't offer any. That's my basic point. The addition of all these flourishes, some of which are new, some of which were not in Bill C-90, I think are going to confuse the issue and muddy the waters. Because as you say, it talks about respect for the law, crime prevention, peaceful society, denunciation, and deterrence. Everything's in there.

This is always the problem confronting people who put together a statement of purpose. I understand where it comes from, because everybody wants their say. I want deterrence sentencing; he wants just desert sentencing; he says don't forget about rehabilitation; she says she wants. . . and so on.

• 1730

That's what happens in this statement of purpose suggested by the Sentencing Commission. It wasn't a whole lot better. The Daubney committee wasn't a whole lot better, in my opinion, either. It's always hard to construct a consensual statement of purpose, because everybody's got something to say.

[Traduction]

M. Ramsay: Pourquoi cette liste était-elle nécessaire?

M. Roberts: Je ne suis pas convaincu qu'elle soit nécessaire. Le principe en lui-même est bon. La seule raison que j'y vois, c'est de souligner le fait que ces groupes historiquement ont été victimes de crimes motivés par la haine.

M. Ramsay: Mais comme vous l'avez dit, le juge tient compte de cela de toutes façons aujourd'hui. Si cette liste n'existait pas, tout ce que j'essaie de vous faire comprendre, c'est qu'aucune discrimination ne pourrait être alléguée.

M. Roberts: Je comprends votre point de vue. Je crois simplement que la discrimination—et je ne suis pas tout à fait sûr que c'est le mot qui convient—ne constitue pas un véritable problème dans ce cas-ci. Je suis d'accord avec le principe sur lequel repose le projet de loi. Il vaudrait peut-être mieux qu'il n'y ait pas de liste. Je vois cependant pourquoi on voudrait faire ressortir le fait que ces groupes ont déjà fait l'objet de crimes motivés par la haine. Le Parlement dit simplement que les agressions dirigées contre des minorités ethniques—et justement en raison de leur ethnicité—sont particulièrement répréhensibles et qu'elles doivent être considérées comme étant plus graves que les agressions qui ne seraient pas fondées sur ce motif. Voilà tout.

Le président: Monsieur Lee.

M. Lee (Scarborough—Rouge River): J'ai une question portant sur l'article 718 qui énonce le principe fondamental de la détermination de la peine. J'ai lu la définition plusieurs fois. Je ne pourrais pas dire combien de fois, mais je l'ai lu parfois lentement et à d'autres fois rapidement. Plus je la lis, moins je la comprends. En fait, je ne m'y retrouve pas du tout.

A-t-on vraiment cherché à compliquer les choses inutilement? Ce long énoncé d'objectifs et de principes va-t-il simplement semer la confusion chez les juges? Car en fin de compte, ce sont eux qui vont appliquer cet article.

M. Roberts: Vous soulevez une question intéressante. Les juges ne considéreront pas ces principes comme des balises, car il ne s'agit pas de balises. C'est l'argument que je fais valoir. Certains de ces principes—et il y en a certains qui ne figuraient pas dans le projet de loi C-90—ne vont, à mon avis, que brouiller les cartes. Comme vous l'avez dit, il est question de respect de la loi, de prévention du crime, de société pacifique, de dénonciation et de dissuasion. Tout y est.

C'est toujours le problème qui se pose à ceux qui doivent rédiger une déclaration de l'objectif. Tout doit y être. La dissuasion, des peines justes, la réinsertion sociale, ainsi de suite.

C'est ce qui se passe avec cette déclaration de l'objectif proposé par la Commission sur la détermination de la peine. Ce n'est guère mieux. Je pense d'ailleurs que le comité Daubney ne valait beaucoup mieux non plus. Il est toujours difficile de s'entendre sur une déclaration d'objectifs parce que tout le monde veut avoir son mot à dire.

[Text]

Personally, I think the statement could be stripped down and could be simpler, but it would mean getting rid of some of these things. It would then have more clarity, and then it may guide judges and they may use it more. I think they'll look at this and they'll say okay, I know about denunciation and deterrence, this is what I'm doing now—Parliament is telling me what I already know.

Mr. Lee: If a judge has a difficult sentencing task in front of him or her and they're looking for any hook to hang their hat on, having conceived what they think is an appropriate sentence, are they likely at some point to refer back to the existence of all the bells and whistles and the extra baggage in this statement of fundamental purpose and say that although this isn't a very orthodox approach, I can see the buzzword here in section 718 and I'm going to refer to that in my reasons and I'm going to hang my hat on that hook? Is that a problem? Is that an asset or a liability for a sentencing system?

Mr. Roberts: It's a liability. This statement is full of hooks upon which you can hang a number of hats. That's the danger. Basically, if you're talking about guidance, you're talking about how do I get from A to B? What do I do? If there are 14 different roads to take, how do you know which to choose?

It's been said on a couple of other occasions about sentencing statutes that they have to close some doors. If you leave every door open, then you're basically saying here are 20 sentencing purposes, get on with it; choose whichever one appeals to you. That's the danger. I think you've put your finger on it exactly. That's what I believe.

The Chair: I have a few short questions and then we'll adjourn.

I understand this definition at the beginning of 718 is not quite four-square with the court of appeal judgments in both Ontario and British Columbia that attempted to set out the purposes and principles of sentencing. I haven't had a chance to read the judgments, but I've been told that. What is your answer on that?

Mr. Roberts: I'm not familiar with those judgments. I've heard about them. It does not surprise me that this is inconsistent with that, because court of appeal judgments tend to be a bit more concise and a bit more directed and tend not to talk about just peaceful crime prevention. It wouldn't surprise me, but I don't know.

The Chair: All right. Did I understand you to say that you feel we might be better off if we changed the order of listing from (a) to (f) in 718 and put, for example, (e), which deals with victims, further up on the list and reorder them—that giving higher priority to some things would be more effective?

Mr. Roberts: Well, you can argue about which should be given priority, but if you've got a list of different alternatives, I think the best thing to do is to shut down the list and choose: take your pick—pick a number, any number. Failing that, if you're going to have a number of different options, I think you could at least give a priority to them. That's what is done in some jurisdictions, where judges are told here are three or four different sentencing principles, but the first one you've got to

[Translation]

Personnellement, je pense qu'on pourrait ramener cette déclaration à sa plus simple expression en en supprimant un certain nombre de choses. Elle serait ainsi plus claire et plus utile pour les juges qui s'en serviraient peut-être plus. Je crois que, quand ils vont regarder ce texte-ci, ils vont se dire: bon, je connais la question de la dénonciation et de la dissuasion, et le Parlement ne fait que me dire des choses que je sais déjà.

M. Lee: Si un juge a une sentence difficile à rendre et qu'il cherche un point d'appui, à partir du moment où il a déterminé une sentence qui lui semble appropriée, pensez-vous qu'il va se reporter à toutes ces ficelles et à tous ces arguments que l'on trouve dans la déclaration de l'objectif fondamental en se disant que, bien que sa démarche ne soit pas très orthodoxe, il pourra s'appuyer sur tel ou tel passage à l'article 718 dans l'exposé de ses motifs? Est-ce un problème? Est-ce un atout ou un handicap?

M. Roberts: C'est un handicap. Cette déclaration est truffée de prétextes dont on peut se servir. C'est là le risque. Quand on parle de guider les gens, il s'agit de leur montrer comment aller du point A au point B, comment faire. S'il y a 14 cheminements possibles, comment choisir?

On a dit plusieurs fois qu'il fallait que les lois sur la détermination de la peine ferment certaines portes. Si on laisse la porte grande ouverte, on laisse en quelque sorte aux juges le choix entre 20 motifs différents de détermination de la peine. C'est cela qui est dangereux. Je crois que vous avez mis le doigt sur le problème, et j'en suis vraiment convaincu.

Le président: J'aurais quelques dernières questions à poser avant de lever la séance.

Je crois que cette définition au début de l'article 718 ne concorde pas parfaitement avec les jugements des cours d'appel de l'Ontario et de la Colombie-Britannique dans lesquels on a essayé d'énoncer les buts et principes de la détermination de la peine. Je n'ai pas eu l'occasion de lire ces jugements, mais c'est ce qu'on m'a dit. Qu'en pensez-vous?

M. Roberts: Je ne connais pas bien non plus ces jugements, mais j'en ai entendu parler. Je ne suis pas surpris de ce manque de cohérence, car les décisions des cours d'appel ont tendance à être plus concises, plus ciblées, et s'étendant généralement pas sur la notion de prévention pacifique du crime. Cela ne me surprendrait donc pas, mais je ne sais pas.

Le président: Très bien. Vous avez bien dit qu'à votre avis il vaudrait mieux modifier l'ordre des alinéas (a) à (f) de l'article 718 de manière à donner une priorité accrue par exemple à l'alinéa (e) qui concerne les victimes?

M. Roberts: On peut discuter sur la priorité à donner à tel ou tel alinéa, mais si vous avez toute une liste de choix, je crois que le mieux est d'en choisir un, n'importe lequel. Sinon, je pense qu'il faut au moins établir un certain ordre de priorité. C'est ce qui se fait à certains endroits, où l'on dit aux juges qu'ils ont la possibilité d'appliquer trois ou quatre principes de détermination de la peine, mais qu'ils doivent commencer par le premier et ne passer au suivant que si cela n'est pas satisfaisant.

[Texte]

consider, and don't go beyond that unless you have to, is X. Usually that's the dessert argument. Judges are told the single overriding principle or objective is proportional sentences to match the seriousness of the crimes for which they are imposed. Within that, you can then consider X, Y and Z, but clearly, X, Y and Z are subordinate to that first one. The way it is now, they are sort of all listed. I assume, without hearing anything to the contrary, that (a) is as important as (f).

The Chair: That would be my presumption too.

I have another short question. Do I understand that you are totally opposed to minimum sentences for any crime? We are just going to bring in some new ones for gun offences. We have some others. There is a tendency today that we bring in more and more minimum sentences. What's your view?

• 1735

Mr. Roberts: I'm totally opposed to minimum penalties, simply for the reason that they don't work. This is a huge topic, but I can cut it short by saying that the literature is quite clear here that minimum penalties have very little deterrent effect, usually because they are undone.

In some of the U.S. states they brought in very tough gun legislation. If you're convicted of committing an offence with a firearm, there is a minimum five-year add-on, very tough instructions everywhere, no judges to deviate. They found that it had no effect upon anything, because basically prosecutors were getting around it, doing what they call "swallowing the gun". That is, they say to the guy, you plead guilty to the bank robbery and we won't mention the fact that you went into the bank with a gun. So the guy is sentenced for robbery and there's no mention of a weapon. So it's plea-bargained away.

The research by the Department of Justice, by the way, the research report that came out about two or three weeks ago, I think attests to this in the Canadian experience with section 85 of the Criminal Code, the minimum penalty of at least one year for commission of an offence with a firearm. It was being plea-bargained away; it wasn't being administered.

There are other problems with minimum penalties that I'm sure you are very well aware of in terms of inequities: that you have two offenders who are convicted of very different crimes in terms of seriousness, but they get the same penalty — first degree murder, for example.

The Chair: The Latimer case is another example.

Mr. Roberts: Yes. In any case, we have the minimum penalty for some good reason in homicide. Nevertheless, all people convicted of first degree murder are not equally culpable; they've all committed a terrible offence, but they are not all equally guilty of the same seriousness but they're treated in the same way. That's the problem with inequity.

The Chair: Yes. You're very familiar with the bill. It seems to me that we could substantially make amendments to this bill without violating the principle of it. There are many areas where we could rearrange, change sections, and make it a better bill without really violating the principle of the bill. Is that your view too?

[Traduction]

En général, c'est l'argument du dessert. On dit aux juges que le principe de l'objectif fondamental est d'infliger une sentence proportionnelle à la gravité du crime. À partir de là, ils peuvent choisir l'option X, Y ou Z, mais à condition de commencer par le premier principe. Actuellement, il y a simplement une énumération et si je ne me trompe, le point (a) n'est pas plus important que le point (f).

Le président: C'est ce qui me semble aussi.

J'aurais une autre petite question à vous poser. Il me semble que vous êtes totalement opposé à la notion de sentence minimale. Nous sommes justement sur le point d'en annoncer de nouvelles pour les infractions commises avec des armes à feu. Il y en a d'autres. On a tendance à en avoir de plus en plus ces jours-ci. Qu'en pensez-vous?

M. Roberts: Je suis totalement contre parce qu'elle ne donnent aucun résultat. C'est un sujet énorme, mais je me contenterai de dire que les textes sont parfaitement clairs là-dessus: ces sanctions minimales n'ont pratiquement pas d'effet dissuasif parce qu'en général elles ne sont pas appliquées.

Certains États américains ont adopté des lois très dures sur les armes à feu. Si vous êtes déclaré coupable d'une infraction commise à l'aide d'une arme à feu, vous écoutez de cinq ans supplémentaires, et il y a partout des instructions très rigoureuses que les juges doivent obligatoirement appliquer. On s'est rendu compte que cela ne servait pratiquement à rien parce que les procureurs recourent à ce qu'on appelle la tactique du «camouflage de l'arme». Autrement dit, ils disent à l'individu que s'il plaide coupable à l'accusation d'attaque d'une banque, on ne parlera pas de l'arme qu'il avait pour cette attaque. L'individu est alors condamné pour vol, mais il n'est pas question d'arme. C'est de la négociation de plaidoyer.

Je crois d'ailleurs que le rapport publié il y a deux ou trois semaines sur les recherches du ministère de la Justice montre qu'il en est de même au Canada pour ce qui est de l'application de l'article 85 du code criminel, la sentence minimale d'un an pour les infractions commises à l'aide d'une arme à feu. Là aussi, on n'applique pas cette sanction parce qu'il y a là encore négociation de plaidoyer.

Les sanctions minimales posent aussi d'autres problèmes d'inégalité que vous connaissez certainement bien: deux individus condamnés pour des crimes dont la gravité est très différente vont subir la même sanction, dans le cas d'un meurtre au premier degré par exemple.

Le président: Il y a aussi l'exemple de l'affaire Latimer.

M. Roberts: Oui. De toute façon, il existe une sanction minimale à juste titre pour les cas d'homicides. Néanmoins, les gens qui commettent un meurtre au premier degré ne sont pas tous coupables au même degré; ils ont tous commis un acte épouvantable, mais ils n'ont pas tous le même degré de culpabilité, et pourtant on leur applique le même traitement. Il y a donc là un problème d'inégalité.

Le président: Oui. Vous connaissez très bien le projet de loi. J'ai l'impression que nous pourrions y apporter des modifications importantes sans en violer le principe. Nous pourrions le réaménager, modifier certains articles et améliorer le projet de loi sans vraiment en violer le principe, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Roberts: Yes, that's my view too.

The Chair: I want to thank you very much for your evidence this afternoon. It was very helpful.

We'll adjourn the meeting until Thursday morning, but tomorrow afternoon we have a meeting of the steering committee. I've been asked to move the steering committee to 3 o'clock instead of 3:30, so that some members can attend the government operations committee to deal with C-58 on the RCMP, because the members of this committee are interested in that RCMP bill. So we'll have the steering committee at 3 o'clock tomorrow, rather than 3:30.

[Translation]

M. Roberts: En effet.

Le président: Je vous remercie infiniment d'être venu déposer cet après-midi. Votre témoignage nous a été très utile.

Nous allons lever la séance et nous reprendrons nos audiences jeudi matin, mais nous avons une réunion du comité directeur demain après-midi. On m'a demandé d'avancer cette réunion à 15 heures au lieu de 15h30 pour permettre à certains membres de notre comité d'assister à la réunion du comité des opérations gouvernementales qui examine le projet de loi C-58 sur la GRC. La réunion du comité directeur aura donc lieu à 3 heures demain après-midi au lieu de 15h30.



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

Julian V. Roberts,
Associate Professor,
Department of Criminology,
University of Ottawa.

TÉMOINS

Julian V. Roberts,
Professeur agrégé,
Département de criminologie,
Université d'Ottawa.

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