

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



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

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

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

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

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

SPEAKER'S PERMISSION

PERMISSION DU PRÉSIDENT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA
KIA OAS

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General has the honour to present its

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général a l'honneur de présenter son

FOURTH REPORT

QUATRIÈME RAPPORT

In accordance with its Order of Reference of April 5, 1989, your Committee has considered the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting).

Conformément à son Ordre de renvoi du 5 avril 1989, votre Comité a considéré, dans le cadre d'un examen triennal, l'application de l'article 213 du Code criminel (Prostitution-racolage).

Your Committee adopted the following Report which reads as follows:

Votre Comité a adopté le présent rapport dont voici le texte:

**SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE
(PROSTITUTION-SOLICITING)**

**ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL
(PROSTITUTION-RACOLAGE)**

**THE FOURTH REPORT OF THE STANDING
COMMITTEE ON JUSTICE AND THE SOLICITOR
GENERAL**

**LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

**ROBERT HORNER, M.P.
Chairman**

**ROBERT HORNER, député
Président**

October 1990

Octobre 1990

**SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE
(PROSTITUTION-SOLICITING)**

**ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL
(PROSTITUTION-RACOLAGE)**

**THE FOURTH REPORT OF THE STANDING
COMMITTEE ON JUSTICE AND THE SOLICITOR
GENERAL**

**LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DE LA JUSTICE ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

**ROBERT HORNER, M.P.
Chairman**

**ROBERT HORNER, député
Président**

October 1990

Octobre 1990

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 42

Thursday, September 27, 1990
Tuesday, October 2, 1990

Chairman: Robert Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 42

Le jeudi 27 septembre 1990
Le mardi 2 octobre 1990

Président: Robert Horner

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing
Committee on*

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice and the Solicitor General

Justice et du Solliciteur général

RESPECTING:

Order of Reference of April 5, 1989 concerning the three
year Review of Section 213 of the Criminal Code
(Prostitution-Soliciting)

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT TO THE HOUSE

CONCERNANT:

Ordre de renvoi du 5 avril 1989 concernant l'examen
triennal de l'article 213 du Code criminel
(Prostitution-racolage)

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,
1989-1990

**STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND
THE SOLICITOR GENERAL**

Chairman: Robert Horner

Vice-Chairman: Wilton Littlechild
(Solicitor General)

Members

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
John Brewin
Bill Domm
Douglas Fee
François Gérin
Carole Jacques
Robert Kaplan
Derek Lee
John Nunziata
George Rideout
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

Library of Parliament:

Philip Rosen, Senior Analyst;
Patricia Diane Begin, Research Officer;
Chris Morris, Research Officer.

**COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET
DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL**

Président: Robert Horner

Vice-président: Wilton Littlechild
(Solliciteur général)

Membres

Ken Atkinson
Gabrielle Bertrand
John Brewin
Bill Domm
Douglas Fee
François Gérin
Carole Jacques
Robert Kaplan
Derek Lee
John Nunziata
George Rideout
Svend Robinson—(14)

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

Bibliothèque du Parlement

Philip Rosen, Analyste principal;
Patricia Diane Begin, Attachée de recherche;
Chris Morris, Attaché de recherche.

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

Available from the Canadian Government Publishing Center,
Supply and 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: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

STATUTORY ORDER OF REFERENCE

ORDRE DE RENVOI STATUTAIRE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons:

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes:

Wednesday, April 5, 1989

Le mercredi 5 avril 1989

By unanimous consent, it was ordered,—That pursuant to section 2(1) of An Act to amend the Criminal Code (Prostitution), Chapter 51, 1st supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, the Standing Committee on Justice and Solicitor General be the committee to review the Act.

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en application de l'article 2(1) de la *Loi modifiant le Code criminel* (prostitution), chapitre 51 des Lois révisées du Canada (1985), 1^{er} supplément, le Comité permanent de la justice et du solliciteur général sera le comité chargé de l'examen de cette loi.

ATTEST

ATTESTÉ

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

ROBERT MARLEAU

Le Greffier de la Chambre des communes

N.B. Section 213 of the Criminal Code

N.B. Article 213 du Code criminel

Offence in Relation to Prostitution

Infraction se rattachant à la prostitution

213. (1) Every person who in a public place or in any place open to public view

213. (1) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

- (a) stops or attempts to stop any motor vehicle,
- (b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place, or
- (c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person

- a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;
- b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;

for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute is guilty of an offence punishable on summary conviction.

- c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

(2) In this section, "public place" includes any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view. 1972, c.13, s. 15; R.S.C. 1985, c. 51, (1st Supp.), s. 1.

(2) Au présent article, «endroit public» s'entend notamment de tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, expresse ou implicite; y est assimilé tout véhicule à moteur situé dans un endroit soit public soit situé à la vue du public. 1972, c. 13, art. 15; L.R.C. 1985, c. 51 (1^{er} suppl.), art. 1.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 27, 1990
(48)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:35 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

Members of the Committee present: Bill Domm, Bob Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata and George Rideout.

Acting Members present: Gilles Bernier for Carole Jacques, Gabriel Fontaine for Gabrielle Bertrand, Barbara Greene for Doug Fee, and Ian Waddell for Svend Robinson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 5, 1989, relating to the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting). (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, October 17, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report.

At 10:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 2, 1990
(49)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met *in camera* at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 308 West Block, the Chairman, Robert Horner, presiding.

Members of the Committee present: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Bob Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, and George Rideout.

Acting Members present: Russell MacLellan for Bob Kaplan and Ian Waddell for Svend Robinson.

Other Member present: Pierrette Venne.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst; Patricia Diane Begin and Christopher Morris, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, April 5, 1989, relating to the three year Review of Section 213 of the Criminal Code (Prostitution-Soliciting). (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, October 17, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its Draft Report.

Recommendation 1 carried.

Recommendation 2 carried, on division.

Recommendation 3 carried, on division.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 27 SEPTEMBRE 1990 (48)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 35, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Domm, Robert Horner, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

Membres suppléants présents: Gilles Bernier remplace Carole Jacques; Gabriel Fontaine remplace Gabrielle Bertrand; Barbara Greene remplace Doug Fee; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (prostitution et racolage), selon son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 octobre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

À 10 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 2 OCTOBRE 1990
(49)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à huis clos aujourd'hui à 9 h 33, dans la pièce 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Robert Horner (*président*).

Membres du Comité présents: Ken Atkinson, Gabrielle Bertrand, Bill Domm, Doug Fee, Robert Horner, Carole Jacques, Derek Lee, Wilton Littlechild, John Nunziata, George Rideout.

Membres suppléants présents: Russell MacLellan remplace Bob Kaplan; Ian Waddell remplace Svend Robinson.

Autre député présent: Pierrette Venne.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Phillip Rosen, analyste principal; Patricia Diane Begin et Christopher Morris, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (prostitution et racolage), selon son ordre de renvoi du mercredi 5 avril 1990 (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 17 octobre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

La 1^{ère} recommandation est adoptée.

La 2^e recommandation est adoptée, avec dissidence.

La 3^e recommandation est adoptée, avec dissidence.

It was agreed, on division,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed,—That the dissenting opinion of the New Democratic Party be appended to the Report as appendix "A".

It was agreed,—That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the Report.

Ordered,—That the Chairman present the Report as the Fourth Report to the House.

At 10:15 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Il est convenu, avec dissidence,—Que le projet de rapport, modifié, soit adopté.

Il est convenu,—Que l'opinion dissidente du Nouveau parti démocratique soit exprimée dans une annexe du rapport.

Il est convenu,—Que, selon l'article 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est ordonné,—Que le président dépose ce quatrième rapport à la Chambre.

À 10 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

TABLE OF CONTENTS

	Page
I - INTRODUCTION	1
II - HISTORY OF SECTION 213 OF THE <i>CRIMINAL CODE</i>	1
A. Developments before December 1985	1
1. Events up to 1978	1
2. The Law Following the 1978 <i>Hutt</i> Decision	2
B. Enactment of Bill C-49	3
III- RESEARCH BY THE DEPARTMENT OF JUSTICE	4
IV - SUPREME COURT OF CANADA RULING ON THE CONSTITUTIONALITY OF BILL C-49	7
V - IMPACT OF STREET SOLICITATION ON THE COMMUNITY	9
VI - PROFILE OF STREET PROSTITUTES	11
VII - PROGRAMS REQUIRED TO ASSIST PROSTITUTES TO LEAVE THE STREET ..	14
VIII - POSSIBLE CHANGES REQUIRED IN THE LAW AND POLICE PRACTICE	18
A. Amendment of the <i>Identification of Criminals</i> Act	18
B. Seizure of Vehicles without Warrant, as an Incidence of an Arrest pursuant to Section 213	21
1. The Law of Arrest	21
2. Seizure of Motor Vehicles as an Incidence of Arrest without Warrant ...	22
C. Orders Prohibiting Those Convicted under Section 213 from Operating a Motor Vehicle	23
IX - CONCLUSION	25
LIST OF RECOMMENDATIONS	26

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I - INTRODUCTION	1
II - HISTORIQUE DE L'ARTICLE 213 DU <i>CODE</i> <i>CRIMINEL</i>	1
A. Événements antérieurs à décembre 1985	1
1. La loi jusqu'en 1978	1
2. La loi après l'arrêt rendu dans l'affaire Hutt en 1978	2
B. L'adoption du projet de loi C-49	3
III - ÉTUDE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	4
IV - L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA QUANT À LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI C-49	7
V - LES RÉPERCUSSIONS DE LA SOLLICITATION DE RUE SUR LA COLLECTIVITÉ	9
VI - LES CARACTÉRISTIQUES DES PROSTITUÉES DE RUE	11
VII - PROGRAMMES REQUIS POUR AIDER LES PROSTITUÉES À QUITTER LA RUE	14
VIII - MODIFICATIONS ÉVENTUELLES REQUISES DANS LA LÉGISLATION ET LES MÉTHODES POLICIÈRES	18
A. Modification de la <i>Loi sur l'identification</i> des criminels	18
B. Saisie de véhicules par la police sans mandat, dans le cadre d'une arrestation en conformité de l'article 213	21
1. Les dispositions législatives concernant les arrestations	21
2. Saisie de véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation sans mandat ...	22
C. Ordonnances interdisant aux personnes déclarées coupables aux termes de l'article 213 de conduire un véhicule à moteur	23
IX - CONCLUSION	25
LISTE DES RECOMMANDATIONS	26

APPENDIX A: Dissenting opinion of the New Democratic Party	27	ANNEXE A : Opinion dissidente du nouveau parti démocratique	27
APPENDIX B: List of witnesses	28	ANNEXE B : Liste des témoins	28
GOVERNMENT RESPONSE	31	RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	31

**REPORT ON THE REVIEW OF THE PROVISIONS AND
OPERATION OF SECTION 213 (STREET SOLICITATION)
OF THE CRIMINAL CODE**

I. INTRODUCTION

On April 5, 1989, the Committee received an Order of Reference, as required by 1985 amendments to the *Criminal Code*, to conduct a review of the provisions and operation of section 213 of the *Criminal Code* after three years experience with it. The Committee heard evidence from a number of witnesses representing many sectors of society and with a variety of points of view. In coming to its conclusions, the Committee also took into account reports on street solicitation research commissioned by the Department of Justice and a recent ruling by the Supreme Court of Canada on the constitutional validity of section 213.

This Report sets out the history of Parliament's adoption of section 213 in 1985 and the findings of the research commissioned by the Department of Justice. The decision of the Supreme Court of Canada on the validity of section 213 is then summarized. After describing both the impact of street solicitation on the community and the profile of street prostitutes, the Committee sets out its recommendations for programs to assist these prostitutes and for changes in the law.

II. HISTORY OF SECTION 213 OF THE CRIMINAL CODE

A. Developments before December 1985

1. Events up to 1978

From the Prohibition Era until 1972, street solicitation was regarded in law as a form of vagrancy. Section 175(1)(c) of the *Criminal Code* defined a vagrant woman as anyone who "being a common prostitute or nightwalker is found in a public place and does not, when required, give a good account of herself." This section, which was known as the "Vag C" law, did not apply to men and was, therefore, a status offence in that it did not punish overt activity. As a result in part of the 1970 report of the Royal Commission on the Status of Women, this provision was repealed in 1972 and replaced by *Criminal Code* section 195.1, which provided that: "Every person who solicits any person in a public place for the purpose of prostitution is guilty of an offence punishable on summary conviction." However, it fell to the courts to define "solicit" because the *Criminal Code* did not do so. The results were uneven.

In 1978, the Supreme Court of Canada in the widely quoted *Hutt* case, said that "solicit" should be given its ordinary dictionary meaning, which is, with respect to women, "to accost and importune (men) for immoral purposes." The Court held that for the Crown to support the charge of soliciting, not only must the defendant have demonstrated an intention to make herself available for prostitution, but must also have demonstrated conduct which was pressing or

**RAPPORT SUR L'EXAMEN DES DISPOSITIONS ET DE
L'APPLICATION DE L'ARTICLE 213 DU CODE
CRIMINEL (SOLLICITATION DE RUE)**

I. INTRODUCTION

Le 5 avril 1989, le Comité a reçu un ordre de renvoi lui demandant d'examiner les dispositions et l'application de l'article 213 du *Code criminel*, trois ans après la mise en oeuvre de cet article, comme le prévoyaient les modifications apportées au *Code criminel*, en 1985. Le Comité a entendu plusieurs témoins représentant de nombreux secteurs de la société et divers points de vue. Pour tirer ses conclusions, le Comité a également tenu compte des rapports des études de la sollicitation de rue réalisées pour le compte du ministère de la Justice et d'un arrêt que la Cour suprême du Canada a récemment rendu quant à la constitutionnalité de l'article 213.

Le rapport que voici retrace l'histoire de l'article 213, que le Parlement a adopté en 1985, et énonce les conclusions de l'étude réalisée pour le compte du ministère de la Justice. Il présente ensuite un résumé de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada quant à la validité de l'article 213. Le Comité décrit les répercussions de la sollicitation de rue sur la collectivité et les caractéristiques des prostituées, après quoi il formule des recommandations à l'égard des programmes susceptibles d'aider ces prostituées et des changements à apporter à la loi.

II. HISTORIQUE DE L'ARTICLE 213 DU CODE CRIMINEL

A. Événements antérieurs à décembre 1985

1. La loi jusqu'en 1978

De l'époque de la prohibition jusqu'en 1972, la sollicitation de rue était considérée par la loi comme une forme de vagabondage. Selon la définition de l'alinéa 175(1)(c) du *Code criminel*, commettait un acte de vagabondage toute personne qui «étant une fille publique ou coureuse de nuit, est trouvée dans un endroit public et, lorsqu'elle en est requise, ne rend pas à son sujet un compte satisfaisant». Cette disposition, connue sous l'appellation «Vag C», ne s'appliquait pas aux hommes et visait une situation plutôt qu'une activité flagrante. En partie à la suite du rapport que la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme a publié en 1970, cette disposition a été abrogée en 1972 et remplacée par l'article 195.1 du *Code criminel* qui portait que: «Toute personne qui sollicite une personne dans un endroit public aux fins de la prostitution est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité». Néanmoins, c'était aux tribunaux qu'il revenait de définir la «sollicitation» étant donné que le *Code criminel* ne le faisait pas. Les résultats ont été inégaux.

En 1978, la Cour suprême du Canada a déclaré, dans le célèbre arrêt *Hutt*, qu'il fallait donner au mot «solliciter» le sens que lui confère généralement le dictionnaire, c'est-à-dire en ce qui concerne les femmes, le fait «d'aborder et d'importuner (les hommes) à des fins immorales». La Cour suprême estimait que, pour que la Couronne puisse justifier l'accusation, il fallait non seulement que l'inculpée ait manifesté l'intention de se prostituer, mais qu'elle ait

persistent; a mere demonstration or expression of availability would not be sufficient. Despite the introductory wording of section 195.1, courts at various levels interpreted the words "Every person" as applying only to women. A 1983 amendment to the *Criminal Code* remedied this by stipulating that a "prostitute" could be of either sex.

Also addressed by the caselaw in 1978 were the conflicting interpretations of the phrase from section 195.1 "for the purpose of prostitution." In two cases decided simultaneously during that year, the *Dipaola* and *Palatics* cases, the Ontario Court of Appeal held that the offence was not limited to solicitation by prostitutes but could, as well, be committed by a prospective customer, as long as the approach was made in a pressing or persistent manner and in a public place.

In that same year, on the other hand, the British Columbia Court of Appeal in the *Dudak* case said that the customer could not commit an offence by soliciting the prostitute.

2. The Law Following the 1978 *Hutt* Decision

Following the *Hutt* decision in 1978, Canadian police forces chose not to enforce section 195.1, largely because it was felt that the "pressing or persistent" requirement was too onerous. In response, a number of municipalities—notably, Montreal, Calgary, Vancouver, Regina, and Halifax—enacted by-laws in the early to mid-1980's to fill the perceived void in the *Criminal Code* created by the caselaw. Inevitably, the courts, especially the Supreme Court of Canada, reviewed the constitutionality and legal validity of these municipal enactments.

In the 1983 *Westendorp* case, the Supreme Court of Canada was asked to rule upon the constitutionality of a Calgary by-law, which attempted to regulate street solicitation among other street uses. The Supreme Court of Canada said that, despite these headings, the by-law was, in fact, a disguised attempt to control or punish prostitution rather than to control the use of Calgary's streets. As such, it offended the constitutional division of powers by encroaching upon Parliament's exclusive authority to enact criminal law.

In late 1984, the Supreme Court of Canada, in the *Goldwax* case, struck down as unconstitutional a Montreal by-law that prohibited any person from remaining in a public place for the purpose of prostitution or for approaching another person for such a purpose. In a two-page decision, the Court followed its *Westendorp* ruling.

In an attempt to circumvent these decisions, provincial Attorneys General in British Columbia and Nova Scotia applied in 1984 for injunctions to restrain prostitution. In the *Couillard* case, the British Columbia Supreme Court granted

également sollicité d'une manière pressante ou avec insistance; il ne suffisait pas qu'elle se montre ou se déclare disponible. Malgré l'introduction de l'article 195.1, les tribunaux de diverses instances ont considéré que les mots «toute personne» ne s'appliquaient qu'aux femmes. Une modification apportée en 1983 au *Code criminel* a remédié à cette anomalie en stipulant qu'un «prostitué» pouvait être de l'un ou l'autre des deux sexes.

Les tribunaux ont dû également, en 1978, se pencher sur l'interprétation contradictoire qui était faite des mots «aux fins de la prostitution» figurant à l'article 195.1. Dans deux causes jugées simultanément cette année-là, les affaires *Dipaola* et *Palatics*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué qu'une infraction était commise non seulement par la prostituée qui sollicitait un client, mais également par le client, si ce dernier abordait la prostituée de façon pressante ou insistante et dans un endroit public.

Par contre, la même année, la Cour d'appel de Colombie-Britannique a déclaré, dans l'affaire *Dudak*, que le client ne pouvait pas commettre une infraction en sollicitant la prostituée.

2. La Loi à la suite de l'arrêt *Hutt*, de 1978

A la suite de l'arrêt *Hutt*, de 1978, les forces policières canadiennes se sont abstenues d'appliquer l'article 195.1, en grande partie parce qu'elles jugeaient trop difficile de prouver que la sollicitation avait été pressante ou insistante. Un certain nombre de municipalités et notamment celles de Montréal, Calgary, Vancouver, Regina et Halifax, ont donc édicté des règlements municipaux, au cours de la première moitié des années 80, pour combler les lacunes que la jurisprudence avait creusées dans le *Code criminel*. Inévitablement, les tribunaux et surtout la Cour suprême du Canada, ont examiné la constitutionnalité et la validité juridique de ces règlements municipaux.

Dans la cause *Westendorp*, de 1983, la Cour suprême du Canada a dû se prononcer sur la constitutionnalité d'un règlement municipal de Calgary qui visait à réglementer les diverses utilisations de la rue, dont le racolage. La Cour suprême du Canada a estimé que, malgré ses titres, le règlement visait à empêcher ou à punir la prostitution plutôt qu'à réglementer l'utilisation des rues de Calgary. Il allait donc à l'encontre du partage des compétences prévu dans la Constitution en empiétant sur le pouvoir exclusif du Parlement d'adopter des lois pénales.

A la fin de 1984, la Cour suprême du Canada a, dans l'affaire *Goldwax*, jugé inconstitutionnel un règlement municipal de Montréal qui interdisait à toute personne de rester dans un lieu public aux fins de la prostitution ou d'aborder une autre personne à ces fins. La Cour a rendu un arrêt de deux pages conforme à celui qu'elle avait déjà rendu dans l'affaire *Westendorp*.

Pour contourner ces jugements, les procureurs généraux de Colombie-Britannique et de Nouvelle-Écosse ont demandé, en 1984, des injonctions pour limiter la prostitution. Dans l'affaire *Couillard*, la Cour suprême de

an injunction against a wide variety of prostitution-related activities in Vancouver's West End. No appeal was taken from this decision and after Bill C-49 amended the *Criminal Code* provisions in respect of street solicitation in 1985, the Attorney General rescinded the injunction.

In Nova Scotia, on the other hand, the Trial Division of the Supreme Court of that province, in the *Beaver* case, relied heavily upon the *Westendorp* decision of the Supreme Court of Canada in refusing in 1984 to grant an injunction intended to abate the activities of 47 women in downtown Halifax reputed to be prostitutes. The trial judge held that the Attorney General was in fact attempting to control a criminal activity and, by so doing, was trying to usurp exclusive federal jurisdiction over criminal law. This decision was upheld by the Appeal Division.

B. Enactment of Bill C-49

In June 1983, the Minister of Justice established a special committee to enquire into the issues of prostitution and pornography. Known as the Fraser Committee, after its Chairman, the Committee issued its report in April 1985.

Although somewhat sympathetic to the arguments favouring the decriminalization of prostitution, the Fraser Committee did not fully support this position, dismissing it as a "romantic notion". With one member dissenting, the Committee urged instead that the criminal law receive a thorough revision and "fine tuning". It recommended a tougher sanction against street solicitation, however, concluding that the unrestricted nature of such activity was causing harm in the form of nuisance and disturbance. The Fraser Committee said that there was "no justification for shielding prostitutes or customers from legal responsibility for criminal acts or for creating definable nuisances".

Accordingly, that Committee suggested the creation of a new offence of interfering or attempting to interfere, on more than one occasion, with pedestrian or vehicular traffic for the purposes of offering to engage in prostitution or of employing the services of a prostitute. The proposed amendment would not criminalize the mere offer or acceptance; some degree of "disturbing" activity would also be required. Civic officials were pleased with this recommendation.

Shortly after the Fraser Committee's report was made public, the Minister of Justice introduced Bill C-49, which was adopted by Parliament and came into force on December 28, 1985. The legislation replaced section 195.1 with an offence that made it illegal for any person—prostitute and prospective customer alike—in a public place, or in any place open to public view, for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute, to:

- (a) stop or attempt to stop any motor vehicle;
- (b) impede the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place; or

Colombie-Britannique a accordé une injonction contre une vaste gamme d'activités reliées à la prostitution qui avaient cours dans l'ouest de la ville. Aucun appel n'a été interjeté et, lorsque le projet de loi C-49 a modifié des dispositions du *Code criminel* concernant la sollicitation de rue, en 1985, le Procureur général a rescindé l'injonction.

En Nouvelle-Écosse, la Division de première instance de la Cour suprême de la province a rendu, en 1984, dans l'affaire *Beaver*, une décision qui s'alignait sur l'arrêt *Westendorp* de la Cour suprême du Canada en refusant une injonction visant à mettre un terme aux activités de 47 femmes de la basse-ville d'Halifax connues pour être des prostituées. Le juge de première instance a estimé que le Procureur général essayait d'empêcher une activité criminelle et que, ce faisant, il tentait d'usurper le pouvoir exclusif que le gouvernement fédéral possédait en matière de droit pénal. La division d'appel a confirmé ce jugement.

B. L'adoption du projet de loi C-49

En juin 1983, le ministre de la Justice a constitué un comité spécial chargé d'enquêter sur la prostitution et la pornographie. Ce comité, communément appelé le Comité Fraser, du nom de son président, a publié son rapport en avril 1985.

Même s'il était sensible aux arguments en faveur d'une décriminalisation de la prostitution, le Comité Fraser n'était pas entièrement d'accord, même s'il s'agissait d'une notion «intellectuellement séduisante», recommandant plutôt, à l'exception d'un membre dissident, de réviser et d'améliorer le droit pénal. Il recommandait toutefois des peines plus sévères contre la sollicitation de rue en estimant que, si elles avaient libre cours, ces activités constituaient une nuisance et troublaient la paix. Le Comité Fraser a déclaré qu'il serait «déraisonnable de relever les prostituées et leurs clients de toute responsabilité juridique à l'égard des actes criminels ou des nuisances spécifiques que peuvent entraîner leurs activités».

En conséquence, le Comité a suggéré de créer une nouvelle infraction consistant à gêner la libre circulation des piétons ou des véhicules, à plusieurs reprises, dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre. Le changement proposé ne criminalise pas l'offre ou l'acceptation proprement dites; il faut également qu'il y ait des activités «troublant la paix». Les autorités municipales ont été satisfaites de cette recommandation.

Peu après la publication du rapport Fraser, le ministre de la Justice a présenté le projet de loi C-49, qui a été adopté par le Parlement et promulgué le 28 décembre 1985. Ce projet de loi a remplacé l'article 195.1 par des dispositions qui rendent coupable d'une infraction quiconque—aussi bien le prostitué que le client—dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

- a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;
- b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;

(c) stop or attempt to stop any person or in any manner communicate or attempt to communicate with any person.

In addition, the section defined "public place" as including motor vehicles in or on public places.

That part of the new section most frequently resorted to by police was paragraph (c) ("communication") and it was this provision which generated the considerable controversy that engulfed the new legislation, controversy which inevitably resulted in challenges to its constitutionality under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The objective of the 1985 street solicitation amendments to the *Criminal Code* was "to reduce the nuisance of street prostitution". Included in the legislation was a requirement that a Committee of the House of Commons undertake a comprehensive review of the provisions and operation of section 213 of the Code, three years after its coming into force. Accordingly, the Department of Justice contracted with independent researchers to conduct evaluation studies during 1987-1988 of the street solicitation law in Canadian cities with problems of street prostitution.

III. RESEARCH BY THE DEPARTMENT OF JUSTICE

The Department of Justice research focused on the implementation and impacts of the law. It involved five major field studies in Vancouver, Calgary, Toronto, Montreal and Halifax and eight secondary studies in Saint John, Trois-Rivières, Quebec City, Ottawa, Niagara Falls, London, Winnipeg and Regina.

Some of the key research findings on enforcement, counts of street prostitutes, case processing of prostitutes and customers by the criminal justice system, and the impact of the law on reducing prostitution-related nuisance effects are discussed in this part of the Report.

To enforce the street solicitation provisions of the *Criminal Code*, police forces generally used decoys; that is, undercover police officers impersonating either street prostitutes or customers. According to police accounts, subsection (c), the "communicating" clause of section 213, was regarded as the only enforceable section of the legislation. Undercover enforcement of the law was carried out as follows. Policewoman decoys would impersonate prostitutes and wait to be propositioned by a customer. A policewoman would then signal to her back-up and an arrest would be made. Male police officers in the guise of potential customers would approach prostitutes and attempt to have them communicate the sexual services offered and/or the price. Either the police decoy or a back-up police officer would then lay the charge.

Estimates of the considerable costs of enforcing the street solicitation legislation were provided for Toronto and Vancouver. In 1987, over one half million dollars was spent by the Vancouver police to enforce the law. During the same year, the Toronto police spent \$1,835,680 and in 1988 it spent an additional \$4,500,000.

c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

En outre, cet article inclut dans la définition de «endroit public» les véhicules à moteur situés dans un endroit public ou à la vue du public.

La disposition de ce nouvel article que la police invoque le plus souvent est l'alinéa c) («communication») et c'est celle qui a suscité une vive polémique au sujet de la nouvelle loi, ce qui a amené à contester sa constitutionnalité en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'objectif des modifications apportées au *Code criminel*, en 1985, à l'égard de la sollicitation de rue était de «réduire la nuisance causée par la prostitution de rue». La loi prévoyait qu'un Comité de la Chambre des communes devait se livrer à une révision approfondie des dispositions et de l'application de l'article 213 du Code, trois ans après son entrée en vigueur. En conséquence, le ministère de la Justice a chargé des chercheurs indépendants de se livrer, en 1987-1988, à une évaluation de la loi régissant la sollicitation de rue dans les villes canadiennes où cette forme de prostitution posait des problèmes.

III. L'ÉTUDE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

L'étude du ministère de la Justice portait sur l'application et les répercussions de la loi. Elle comprenait cinq grandes enquêtes menées sur le terrain à Vancouver, Calgary, Toronto, Montréal et Halifax et huit enquêtes secondaires réalisées à Saint-Jean de Terre-Neuve, Trois-Rivières, Québec, Ottawa, Niagara Falls, London, Winnipeg et Regina.

Cette partie du rapport passe en revue les principales conclusions de cette étude portant sur l'application de la loi, le recensement des prostituées de rue, les poursuites judiciaires intentées contre les prostituées et leurs clients et les répercussions de la loi sur la nuisance causée par la prostitution.

Pour appliquer les dispositions du *Code criminel* régissant la sollicitation de rue, la police se sert généralement d'agents en civil; autrement dit, il s'agit d'agents qui se font passer pour des prostituées ou des clients. Selon les rapports de la police, l'alinéa c) de l'article 213, concernant la «communication» est la seule disposition applicable de la loi. Voici comment les agents en civil procèdent pour appliquer la loi. Une policière en civil se déguise en prostituée et attend qu'un client lui fasse des propositions. Elle envoie alors un signal à un agent de renfort et le client est arrêté. Des policiers du sexe masculin font semblant d'être des clients; ils abordent des prostituées et cherchent à les amener à leur offrir des services sexuels contre un certain montant d'argent. Le policier en civil ou l'agent de renfort portent alors l'accusation.

Les services de police de Toronto et de Vancouver ont publié des chiffres montrant le coût énorme de la répression de la prostitution de rue. En 1987, la police de Vancouver y a consacré plus d'un demi-million de dollars. La police de Toronto a dû dépenser 1,835,680\$ à cette fin au cours de la même année et 4,500,000\$ de plus en 1988.

Three of the five major field studies conducted for the Department of Justice reported that a substantial number of charges were laid under section 213. In 1987, the second year the law was in force, police in Toronto laid 3,835 charges, Montreal police laid 2,335 charges, and Vancouver police laid 1,420 charges. Court challenges to the constitutional validity of the street solicitation legislation in Halifax and Calgary during the study period resulted in relatively fewer charges being laid in those cities. In May 1987, after the legislation was found to be unconstitutional by the Nova Scotia Court of Appeal, police enforcement then ceased in Halifax. In the previous year, 105 charges had been laid by Halifax police under section 213. In Calgary, from October 1986 to July 1987, the legislation was not enforced while its constitutional validity was under consideration by the Alberta Supreme Court. Between January and September 1986, 93 charges had been laid by police in that city.

It is not possible to know the "actual" participation rate of women and men in prostitution. No national surveys have counted the numbers of prostitutes in Canada. As well, men and women move into and out of street prostitution depending on such factors as economic need, the level of personal risk tolerated, and the availability of perceived and actual alternatives to the practice. To estimate the number of street prostitutes, researchers observed known prostitution areas and made "head counts" of prostitutes working the streets in the five cities. The average number of prostitutes counted at one time was 55 in Vancouver, 55 in Calgary, 51 in Toronto, 34 in Montreal and 8 in Halifax.

Given the number of prostitutes observed in a given time period and the number of charges laid, it is not surprising that in all the study sites one-third or more of the prostitutes charged under section 213 already had a record for communicating for the purposes of prostitution.

One of the features of the street solicitation provision of the *Criminal Code* is that it is to apply equally to both prostitutes and customers. Equal application of the law was observed in Toronto and London, where approximately one-half of charges laid were against customers. In the other cities, the law was unequally enforced, with prostitutes bearing the burden of charges. In Winnipeg, Niagara Falls, Montreal and Quebec City, between 30 per cent and 40 per cent of charges were laid against customers, while this was the case for only up to 25 per cent of charges in Vancouver, Calgary, Ottawa and Halifax. There were significant differences in pretrial detention rates for prostitutes and for customers charged under section 213. No customers were held for a bail hearing in Calgary, and fewer than 2 per cent of them in Toronto, 4 per cent of them in Montreal, and 25 per cent in Vancouver. However, over 17 per cent of prostitutes in Calgary, 28 per cent in Toronto, approximately 50 per cent in Montreal, and almost 75 per cent in Vancouver were held by police.

Il ressort de trois des cinq grandes études réalisées sur le terrain pour le compte du ministère de la Justice que l'article 213 a donné lieu à un grand nombre d'inculpations. En 1987, la deuxième année d'application de la loi, la police de Toronto a porté 3,835 accusations, celle de Montréal 2,335 et celle de Vancouver, 1,420. La constitutionnalité des dispositions sur la sollicitation de rue ayant été contestée devant les tribunaux, à Halifax et Calgary, il y a eu relativement moins d'inculpations dans ces villes pendant la réalisation de l'étude. Lorsque la Cour d'appel de Nouvelle-Écosse a déclaré la loi inconstitutionnelle, en mai 1987, la police a cessé de l'appliquer à Halifax. L'année précédente, elle avait procédé à 105 inculpations en vertu de l'article 213. A Calgary, du mois d'octobre 1986 au mois de juillet 1987, la police s'est abstenue d'appliquer la loi en attendant que la Cour suprême de l'Alberta statue sur sa validité constitutionnelle. Entre janvier et septembre 1986, la police de cette ville avait porté 93 accusations.

Il n'est pas possible de savoir quel est le taux de participation «réel» des femmes et des hommes à la prostitution. Il n'y a eu aucun recensement national des prostitués au Canada. Également, les hommes et les femmes se lancent dans la prostitution de rue et l'abandonnent en fonction de certains facteurs tels que la nécessité économique, le niveau des risques personnels qu'ils peuvent tolérer et les solutions de rechange qu'ils ont ou estiment avoir. Pour évaluer le nombre de prostitués de rue, les chercheurs ont observé les quartiers des grandes villes connus comme des lieux de prostitution et y ont compté les prostitués en train de faire le trottoir. Le nombre moyen de prostitués repérés dans la rue dans un délai donné était de 55 à Vancouver, 55 à Calgary, 51 à Toronto, 34 à Montréal et 8 à Halifax.

Étant donné le nombre de prostitués observés dans un délai donné et le nombre d'inculpations, il n'est pas étonnant que, dans toutes les villes englobées dans l'étude, le tiers ou plus des prostitués inculpés en vertu de l'article 213 avaient déjà été condamnés pour avoir communiqué dans le but de se livrer à la prostitution.

L'une des caractéristiques des dispositions du *Code criminel* se rapportant à la sollicitation de rue est qu'elles s'appliquent à la fois aux prostitués et à leurs clients. La loi a été appliquée aux uns comme aux autres à Toronto et à London où environ la moitié des accusations ont été portées contre les clients. Dans les autres villes, l'application de la loi manquait d'uniformité, les prostitués étant les plus visés. A Winnipeg, Niagara Falls, Montréal et Québec, les clients ont été la cible de 30 à 40 p. 100 des inculpations et ce taux n'a été que de 25 p. 100 à Vancouver, Calgary, Ottawa et Halifax. Le taux de détention avant procès des prostitués et de leurs clients inculpés en vertu de l'article 213 variait beaucoup. Aucun client n'a été détenu avant une audience de cautionnement à Calgary, moins de 2 p. 100 d'entre eux l'ont été à Toronto, 4 p. 100 à Montréal et 25 p. 100 à Vancouver. Néanmoins, 17 p. 100 seulement des prostitués de Calgary, 28 p. 100 de celles de Toronto, environ 50 p. 100 de ceux de Montréal et près de 75 p. 100 de ceux de Vancouver ont été détenus par la police.

Data on convictions were available from three of the cities where research was undertaken. Very high conviction rates were recorded for "communicating" charges against both prostitutes and customers. In Vancouver, prostitutes accused of violating section 213 were convicted in larger proportions than customers (93 per cent and 79 per cent respectively). In Toronto, a greater proportion of customers were convicted than prostitutes (93 per cent and 82 per cent respectively). In Montreal, 100 per cent of prostitutes and 97 per cent of customers were convicted.

Varying sentences were given by the courts in all cities. Section 213 is a summary conviction offence, therefore the maximum penalty is six months' imprisonment or a \$2,000 fine, or both. Fines were the predominant sentence in Halifax, Montreal and Calgary. In Toronto and Vancouver, sentences also included discharges, fines, probation, and imprisonment. In every city, prostitutes, including those who were first offenders, were sentenced more severely than customers. Prostitutes who were repeat offenders were jailed in over one-third of the cases in Montreal and Vancouver, and in almost one-half of the cases in Toronto.

According to the evidence available from the research carried out for the Department of Justice, the law appears to have reduced the visibility of street prostitutes and the nuisance effects of street prostitution in some cities. A decrease in their numbers and visibility was found in Montreal, Quebec City, Niagara Falls, Ottawa and Halifax.

Yet, despite vigorous law enforcement, considerable costs, and the near-certainty of a conviction, the incidence of street prostitution in Vancouver and Toronto was not reduced. These two cities had expressed the greatest concern about street prostitution in the period preceding the enactment of the 1985 law reform. The research produced fairly constant street counts of prostitutes there over the study periods; on average between 51 and 55 on the street at any one time. Information on 1989 levels of prostitution in Vancouver and Toronto was presented to the Committee by the researchers for the Department of Justice studies in those cities. In Toronto, it was found that the number of prostitutes counted on the street in 1989 was comparable to the count in the previous year. Between July and October 1989, the number of street prostitutes counted in Vancouver was the highest since 1982. Essentially, the research indicated that enforcement of the legislation had displaced prostitutes to new areas. In Winnipeg, Calgary and Regina, the research found that the "communicating" law had not resulted in a reduction in the number of street prostitutes.

Les chercheurs ont obtenu des données sur les condamnations dans trois des villes incluses dans leur étude. Les taux de condamnations pour les accusations de «communication» portées contre les prostitués et leurs clients étaient très élevés. A Vancouver, les prostitués accusés d'avoir enfreint l'article 213 ont été reconnus coupables dans une plus grande proportion que les clients (93 p. 100 et 79 p. 100 respectivement). A Toronto, la situation était inverse (93 p. 100 des clients et 82 p. 100 des prostitués). A Montréal, 100 p. 100 des prostituées et 97 p. 100 des clients ont été condamnés.

Les tribunaux des différentes villes ont imposé des peines variables. Étant donné que l'infraction visée à l'article 213 est punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, la peine maximale est de six mois de prison ou de 2 000 \$ d'amende ou les deux. Les amendes étaient la peine la plus couramment imposée à Halifax, Montréal et Calgary. A Toronto et Vancouver, les sentences comprenaient également la libération inconditionnelle, les amendes, la libération conditionnelle et la prison. Dans chaque ville, les prostitués, y compris ceux qui étaient inculpés pour une première infraction, étaient punis plus sévèrement que les clients. Les prostitués récidivistes ont été emprisonnés dans plus du tiers des cas à Montréal et à Vancouver et dans près de la moitié des cas, à Toronto.

Il ressort de l'étude du ministère de la Justice que la loi semble avoir réduit la visibilité des prostitués de rue, de même que la nuisance causée par la prostitution de rue dans certaines villes. Les prostitués sont moins nombreux et moins visibles à Montréal, Québec, Niagara Falls, Ottawa et Halifax.

Néanmoins, malgré une répression énergique et extrêmement coûteuse et la quasi-certitude d'une condamnation, l'incidence de la prostitution de rue n'a pas diminué à Vancouver et à Toronto. Ce sont ces deux villes qui avaient exprimé le plus d'inquiétudes au sujet de la prostitution de rue au cours de la période précédant l'adoption des nouvelles mesures législatives, en 1985. D'après les études, le nombre de prostitués est demeuré assez constant au cours de la période visée: en moyenne, il y en avait 51 à 55 qui faisaient le trottoir au même moment. Les chercheurs du ministère de la Justice qui ont réalisé les études de Vancouver et de Toronto ont présenté au Comité des données concernant l'incidence de la prostitution dans ces villes en 1989. A Toronto, ils ont constaté que le nombre de prostitués repérés dans la rue en 1989 correspondait à celui de l'année précédente. Entre juillet et octobre 1989, le nombre de prostitués de rue enregistré à Vancouver était à son niveau le plus élevé depuis 1982. En fait, il ressort de ces études que l'application de la loi a déplacé les prostitués vers de nouveaux secteurs. A Winnipeg, Calgary et Regina, on a constaté que les dispositions relatives à la «communication», n'ont pas réduit le nombre de prostitués de rue.

IV. SUPREME COURT OF CANADA RULING ON THE CONSTITUTIONALITY OF BILL C-49

After hearing from a number of witnesses in October, November and December 1989, the Committee suspended its review pending the outcome of the Supreme Court of Canada's consideration of section 213 of the *Criminal Code*. This part of the Report sets out the background to the cases dealt with by Canada's highest appellate court.

On December 3, 1988, the Supreme Court of Canada reserved its decision after hearing two days of argument in three cases decided by appellate courts in 1987: *Skinner* from Nova Scotia, *Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code* from Manitoba, and the *Stagnitta* case from Alberta. These dealt with the constitutionality of the *Criminal Code* prohibition against communication for the purposes of prostitution brought into being by Bill C-49: section 195.1(1)(c) (now section 213).

The *Skinner* case was a Crown appeal from a decision of the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court wherein the defendant had been charged and convicted after approaching an undercover female police officer posing as a prostitute. The Appeal Division had held that it was unconstitutional for Parliament to prohibit communication for the purpose of prostitution because, simply put, this provision contravened the right of freedom of expression as guaranteed in section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the freedom of association as guaranteed in section 2(d) of the Charter. Furthermore, the Appeal Division had held that section 195.1(1)(c) could not be sustained as a reasonable limit prescribed by law under section 1 of the Charter because, overall, it went beyond what was reasonably necessary and attacked the quiet and discreet prostitute as well as the disorderly one.

In *Stagnitta*, the Alberta Court of Appeal had referred to the *Skinner* case and had found more cogency in the dissenting judgment than in the majority ruling. The court had held that section 2(b) of the Charter was infringed by section 195.1(1)(c) because communication made for the purpose of earning one's living, including one's living as a prostitute, was protected by the Charter. The Alberta Court of Appeal had not gone on to consider the question of whether or not the section also contravened the freedom of association as guaranteed in section 2(d). It had held, before arriving at this juncture of its decision, that the regulation of street prostitution to prevent nuisances was a valid legislative objective for Canada. Therefore, the infringement of freedom of expression caused by the enforcement of section 195.1(1)(c) was a reasonable limit prescribed by law under section 1 of the Charter.

Slightly over two months later, the Manitoba Court of Appeal, in the constitutional reference case, *Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code*, had taken a much more restrictive view than the Alberta Court of

IV. L'ARRÊT DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA QUANT À LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI C-49

Après avoir entendu plusieurs témoins en octobre, novembre et décembre 1989, le Comité a suspendu son examen en attendant que la Cour suprême du Canada se prononce sur la constitutionnalité de l'article 213 du *Code criminel*. La partie ci-après du rapport décrit le contexte dans lequel la plus haute Cour d'appel du pays a examiné les causes en question.

Le 3 décembre 1988, la Cour suprême du Canada a réservé sa décision après avoir entendu, pendant deux jours, les trois causes jugées par des cours d'appel en 1987: l'affaire *Skinner*, de Nouvelle-Écosse, un *Renvoi aux articles 193 et 195.1(1)(c) du Code criminel*, du Manitoba et l'affaire *Stagnitta*, de l'Alberta. Ces causes portaient sur la constitutionnalité des dispositions interdisant de communiquer dans le but de se livrer à la prostitution que le projet de loi C-49 avait incluses dans le *Code criminel*: l'alinéa 195.1(1)(c) (qui forme maintenant l'article 213).

L'affaire *Skinner* était un appel interjeté par la Couronne d'une décision de la Division d'appel de la Cour suprême de Nouvelle-Écosse. Le défendeur avait été inculpé et condamné après avoir abordé une policière en civil qui s'était fait passer pour une prostituée. La Division d'appel avait jugé inconstitutionnel que le Parlement interdise de communiquer dans le but de se livrer à la prostitution du fait que cette disposition était contraire à la liberté d'expression garantie au paragraphe 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la liberté d'association garantie au paragraphe 2d) de la Charte. De plus, la Division d'appel estimait que l'alinéa 195.1(1)(c) ne pouvait pas être considéré comme étant dans les limites raisonnables garanties à l'article 1 de la Charte étant donné qu'il allait au-delà des mesures raisonnablement nécessaires en s'en prenant aussi bien à la prostituée tranquille et discrète qu'à celle qui trouble l'ordre public.

Dans l'affaire *Stagnitta*, la Cour d'appel de l'Alberta s'était référée à la cause *Skinner* et avait estimé l'opinion dissidente plus valide que la décision majoritaire. La Cour avait jugé que l'alinéa 195.1(1)(c) allait à l'encontre du paragraphe 2b) de la Charte étant donné que le fait de communiquer pour gagner sa vie, y compris comme prostituée, était protégé par la Charte. La Cour d'appel de l'Alberta n'avait pas considéré si cet article contrevenait ou non à la liberté d'association garantie par le paragraphe 2d). Avant de rendre son jugement, elle avait considéré que la réglementation de la prostitution de rue visant à éviter la nuisance était un objectif législatif valide pour le Canada. Par conséquent, l'atteinte à la liberté d'expression résultant de l'application de l'alinéa 195.1(1)(c) entraînait dans les limites raisonnables prescrites à l'article 1 de la Charte.

A peine deux mois plus tard, la Cour d'appel du Manitoba a, dans le *Renvoi portant sur les articles 193 et 195.1(1)(c) du Code criminel*, adopté un point de vue beaucoup plus restrictif que la Cour d'appel de l'Alberta.

Appeal. It had found that section 195.1(1)(c) particularly did not contravene either section 2(b) of the Charter or the right to liberty and security guaranteed in Charter section 7. The Court considered, but did not follow, *Skinner* and *Stagnitta*. In his reasons, former Chief Justice Monnin, in particular, was very critical of affording prostitution any protection under the Charter stating that in any event, the provisions of the *Criminal Code* would be justified under section 1 of the Charter.

Skinner is therefore the only reported appellate level decision where the impugned provision was held to be unconstitutional.

The decision of the Supreme Court of Canada upholding the law was made public on May 31, 1990. With Madam Justice Wilson and Madam Justice L'Heureux-Dubé dissenting, the majority reasons were delivered by then Chief Justice Dickson; the most detailed reasons being rendered in the reference case from the Manitoba Court of Appeal. The Chief Justice reasoned that, while the impugned section (now section 213(1)(c) of the *Criminal Code*) infringes the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the *Charter of Rights*, it does not infringe or deny the freedom of association guaranteed by section 2(d).

His Lordship held, further, that the section does not infringe the right to be treated fairly when life, liberty and security are affected by governmental action, as guaranteed by section 7 of the Charter.

Finally, and most importantly, His Lordship said that the impugned *Criminal Code* provision's infringement of the freedom of expression guaranteed by section 2(b) of the Charter is justified on the basis of section 1 of the Charter as being a reasonable limit on a protected right and thus demonstrably justified in a free and democratic society. Borrowing from a formula used in previous Supreme Court judgments, Chief Justice Dickson outlined the steps a court should follow in assessing the justification for a Charter violation pursuant to section 1.

The Court must first characterize the objective of the impugned provision, which, His Lordship said, in this case was to address solicitation in public places and to eradicate the various forms of social nuisance arising from the public display of the sale of sex. He reasoned that the section is aimed only at taking prostitution off the streets and out of public view. (In this respect, he disagreed with another of the concurring justices, who said that the legislative objective is to address the broader questions of the exploitation, degradation and subordination of women that are part of the contemporary reality of prostitution.)

The second step is for the Court to assess the proportionality of the challenged legislation to determine if the means embodied in it are tailored to meet the objectives; in other words, the Court must consider whether or not the

Elle a notamment estimé que l'alinéa 195.1(1)(c) n'allait pas à l'encontre du paragraphe 2b) de la Charte ou du droit à la liberté et à la sécurité garanti à l'article 7 de la Charte. La Cour a examiné, mais n'a pas suivi, les arrêts *Skinner* et *Stagnitta*. Dans les raisons qu'il invoque, l'ancien juge en chef Monnin a vivement critiqué le fait que l'on veuille protéger la prostitution en vertu de la Charte en déclarant que, de toute façon, les dispositions du *Code criminel* seraient justifiées en vertu de l'article 1 de la Charte.

L'arrêt *Skinner* est donc la seule cause portée en appel pour laquelle les dispositions contestées ont été déclarées inconstitutionnelles.

La décision de la Cour suprême du Canada a été rendue publique le 31 mai 1990. Les raisons invoquées par la majorité des juges, à l'exception de M^{me} le juge Wilson et de M^{me} le juge L'Heureux-Dubé, ont été présentées par le juge en chef Dickson; les raisons les plus détaillées se rapportaient à la cause renvoyée par la Cour d'appel du Manitoba. Le juge en chef estimait que, même si la disposition contestée (maintenant l'alinéa 213(1)(c) du *Code criminel*) empiétait sur la liberté d'expression garantie au paragraphe 2b) de la *Charte des droits*, elle ne violait pas la liberté d'association garantie au paragraphe 2d).

Le juge en chef a également fait valoir que cet article n'allait pas à l'encontre des garanties juridiques formulées à l'article 7 de la Charte selon lesquelles le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ne peut être violé qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Enfin, et surtout, le juge estimait que les dispositions du *Code criminel* qui empiétaient sur la liberté d'expression garantie à l'article 2b) de la Charte étaient justifiées, car elles se situaient dans des limites raisonnables aux termes de l'article 1 de la Charte et leur justification pouvait se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Reprenant une formule déjà utilisée dans un arrêt précédent de la Cour suprême, le juge en chef Dickson a décrit la démarche qu'un tribunal devait suivre pour établir si une violation des droits garantis par la Charte était justifiée en vertu de l'article 1.

Le tribunal doit d'abord caractériser l'objectif de la disposition contestée ce qui, dans le cas visé, consistait à mettre un terme à la sollicitation dans les endroits publics et aux diverses formes de nuisance sociale qui résultait de la vente, en public, de services sexuels. Le juge en chef faisait valoir que cet article visait uniquement à éliminer la prostitution de la rue et à la soustraire aux yeux du public. (Sur ce plan, il n'était pas d'accord avec un autre des juges non dissidents qui estimait que l'objectif de la loi était de résoudre le problème de l'exploitation, de la dégradation et de la subordination des femmes qui fait partie de la réalité contemporaine de la prostitution.)

La deuxième étape consiste à évaluer si les moyens prévus dans la loi sont proportionnels aux objectifs à atteindre; autrement dit, le tribunal doit voir si, oui ou non, les moyens prévus limitent les droits (la liberté d'expression)

means impair the right (i.e., freedom of expression) as little as possible. Chief Justice Dickson held that the legislation in this case was not unduly intrusive. It did not concern him that the provision was not perfect; it was sufficient if the legislation was appropriately and carefully tailored in the context of the infringed right.

Third, the Court must determine if the effects of the law so severely trench on a protected right that the legislative objective is outweighed by the infringement. Here, the former Chief Justice reasoned that it was not so outweighed because the curtailment of street solicitation is in keeping with the interests of many in society for whom the nuisance-related aspects of solicitation constitute serious problems.

Once the Supreme Court of Canada had upheld the constitutionality of section 213, a number of important issues were resolved, and the parameters within which the Committee could conduct its review were clarified. This review was resumed and this Report is the result of it.

V. IMPACT OF STREET SOLICITATION ON THE COMMUNITY

Street solicitation in Canada tends to be localized and visible in certain neighbourhoods in certain cities. When prostitutes ply their trade in residential neighbourhoods, well-established living patterns are disrupted and conflicts erupt between prostitutes and residents over the use and enjoyment of public and private property. Sidewalks, street corners, parks, laneways, parking lots, school grounds and the front and back yards of homes become the sites of disputes.

Mayors, police officers and community representatives from some of the cities where the Department of Justice evaluation research was conducted appeared before the Committee. Representatives from the cities that had experienced a negligible reduction in the level of activity on the street since the passage of the street solicitation law called for a stricter law and increased penalties to deal with the nuisance effects of street prostitution in their neighbourhoods.

Representatives of residents' groups in Toronto and Vancouver, where tensions about street solicitation problems are acute, described how these have disrupted their personal lives and the dynamic of neighbourhood life. The representatives reported finding condoms, needles, pills and human excrement in yards, doorways and laneways. They spoke of witnessing assaults, fights, and the blatant sale and use of drugs on the street. They described nightly disturbances caused by honking horns, idling motors, screaming tires, and yelling. They informed the Committee they had been harassed and threatened by prostitutes and pimps whom they attempted to move from their property. They reported that some residents, particularly senior citizens and women, had lost their sense of safety. The Committee heard of incidents in which local women were mistaken for prostitutes by customers and local men were mistaken for

le moins possible. Le juge en chef Dickson estimait que, dans les circonstances, la loi ne constituait pas une ingérence injustifiée. Peu lui importait que la disposition incriminée ne soit pas parfaite; il suffisait que la loi établisse un juste équilibre entre les moyens prévus et le droit enfreint.

Troisièmement, le tribunal doit établir si la loi enfreint un droit protégé à un point tel que la violation des droits l'emporte sur l'objectif recherché. Là encore, l'ancien juge en chef estimait que ce n'était pas le cas étant donné que la lutte contre la sollicitation de rue était conforme aux intérêts de nombreuses personnes de la société pour qui la nuisance causée par la sollicitation posait de sérieux problèmes.

Lorsque la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de l'article 213, plusieurs questions importantes ont été réglées du même coup et les paramètres de l'examen du Comité se sont trouvés précisés. Le Comité a donc repris son étude dont voici le rapport.

V. LES RÉPERCUSSIONS DE LA SOLLICITATION DE RUE SUR LA COLLECTIVITÉ

Au Canada, la sollicitation de rue est généralement localisée et visible dans certains quartiers de certaines villes. Lorsque les prostituées se livrent à leurs activités dans les quartiers résidentiels, ils bouleversent les habitudes de vie bien établies, ce qui crée des conflits entre eux et les résidents à l'égard de l'utilisation et de la jouissance des propriétés publiques et privées. Les litiges portent sur les trottoirs, les coins de rue, les parcs, les allées, les terrains de stationnement, les cours d'école de même que les cours avant et arrière des maisons.

Les maires, les policiers et les représentants des citoyens de certaines villes où le ministère de la Justice a fait faire son évaluation ont comparu devant le Comité. Les représentants des villes où l'adoption de la loi sur la sollicitation de rue n'avait entraîné qu'une réduction négligeable de cette activité ont réclamé une loi plus stricte et des peines plus sévères pour mettre un terme à la nuisance que la prostitution de rue causait dans leurs quartiers.

Les représentants de groupes de résidents de Toronto et de Vancouver, où la sollicitation de rue crée de nombreuses frictions, ont décrit la façon dont cette activité avait bouleversé leur mode de vie et la vie des quartiers. Ils se sont plaint de trouver des condoms, des seringues, des pilules et des excréments humains dans leurs cours, entrées d'immeuble et allées. Ils ont raconté qu'ils étaient témoins d'agressions, de bagarres, de même que de la vente et de la consommation de drogues dans la rue. Ils se sont plaint que les avertisseurs de voiture, les moteurs tournant au ralenti, les crissements de pneus et les cris les empêchaient de dormir la nuit. Ils ont également signalé au Comité qu'ils avaient été harcelés et menacés par des prostituées et des souteneurs qu'ils avaient tenté de chasser de leur propriété. Ils ont déclaré que certains résidents et surtout les personnes âgées et les femmes ne se sentaient plus en sécurité. Le Comité a

customers by prostitutes. Witnesses expressed concern about the effects on children of seeing prostitutes and customers negotiating openly in public for the sale and purchase of sex.

One Toronto resident, who chose to remain anonymous, related her experiences to the Committee:

My apartment has become a refuge from streets which become enemy territory every night—streets where I am approached by drug traffickers, accosted by cruising johns and insulted by hookers; streets where menacing groups of young people take over the corners to haggle over drug prices and yell out to people in passing cars. (15:18)

John Davis, a Vancouver resident from the Mount Pleasant Neighbourhood Association, spoke of the vulnerability of women and girls in neighbourhoods where prostitutes and customers meet.

... When prostitutes operate openly in a neighbourhood, all women in the area become targets for cruising johns in cars or on foot. Soon every female from eight to sixty, from your daughter to your mother, will have been on the receiving end of some sort of disgusting advance from a stranger while walking to the store or playing in the park. (19:15)

Niagara Falls is one city where there was a reduction of street solicitation in the aftermath of the changes to the *Criminal Code*. The Mayor, William Smeaton, reported a reversal in the deterioration of the tourist industry in his city as a result of the legislation.

... Before the passage of the legislation on December 20, 1985, our tourism industry was severely jeopardized by the prostitution situation, which extended throughout our downtown area. What was a degenerating street scene in our older section of town, with prostitutes operating with impunity, has now become a restructured, prospering, revitalized downtown core area. (16:9)

The persistence of street prostitution and its related nuisance effects in some cities resulted in police recommendations to the Committee for amendments to section 213. It was recommended that street solicitation, which is now an offence punishable on summary conviction, be made a hybrid offence. This would facilitate, under the *Identification of Criminals Act*, fingerprinting and photographing of persons charged under section 213. A further recommended amendment to section 213 would set out mandatory minimum sentences for those repeatedly convicted under this provision. It was also recommended to the Committee that section 213 be amended so that charges might be laid if there were "reasonable and probable belief" that the offence of street solicitation had been committed. This recommendation would have the effect of reducing the need for police decoys and undercover officers.

entendu relater des incidents où des femmes du quartier avaient été prises pour des prostituées par des clients et où des hommes du quartier avaient été pris pour des clients par des prostituées. Les témoins ont exprimé des inquiétudes quant aux répercussions que la vue de prostituées et de clients en train de négocier ouvertement, en public, la vente et l'achat de services sexuels pouvaient avoir sur leurs enfants.

Une résidente de Toronto, qui a préféré rester anonyme, a relaté sa situation au Comité en ces termes:

Mon appartement est devenu un refuge loin de la rue, une rue qui devient un territoire ennemi tous les soirs, où je suis accostée par des trafiquants de drogue, par des clients de prostituées, une rue où je suis insultée par les prostituées, où des groupes de jeunes menaçants occupent les coins de rue pour discuter du prix des drogues et crier des injures aux gens qui passent en voiture. (15:18)

John Davis, un résident de Vancouver, membre de la Mount Pleasant Neighbourhood Association, a parlé de la vulnérabilité des femmes et des jeunes filles dans les quartiers où se rencontrent les prostituées et leurs clients.

... Lorsque les prostituées travaillent impunément dans un quartier, toutes les femmes y deviennent la cible des clients qui se promènent en auto ou à pied. Très rapidement, toutes les femmes de huit à soixante ans, de votre fille à votre mère, font l'objet de propositions révoltantes de la part d'étrangers lorsqu'elles se rendent à un magasin ou à un terrain de jeu. (19:15)

Niagara Falls est une ville où les changements au *Code criminel* ont entraîné une réduction de la sollicitation de rue. Le maire, William Smeaton, a signalé que la loi avait enrayer la dégradation du tourisme dans sa ville.

... Avant l'adoption de la loi, le 20 décembre 1985, la prostitution répandue dans tout le centre-ville nuisait gravement à l'industrie du tourisme. Les scènes de rue avilissantes du vieux quartier de la ville, où les prostituées se livraient impunément à leurs activités, ont maintenant cédé la place à un centre-ville restructuré et prospère qui reprend vie. (16:9)

Devant la persistance de la prostitution de rue et de ses conséquences néfastes, la police a recommandé au Comité des modifications à l'article 213. Elle a notamment recommandé que la sollicitation, qui est actuellement une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, devienne une infraction mixte. Ce changement lui permettrait plus facilement de prendre les empreintes et la photo des personnes inculpées en vertu de l'article 213, en vertu de la *Loi sur l'identification des criminels*. La police recommande une autre modification à l'article 213 qui établirait une peine minimum obligatoire pour les récidivistes. Elle a également recommandé au Comité de modifier l'article 213 de façon à ce qu'il soit possible de procéder à une inculpation si l'on a des raisons raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise. Si cette recommandation était suivie, la police aurait moins besoin de faire appel à des agents en civil.

As indicated earlier, the Committee gave these recommendations, and others, serious consideration in reaching its conclusions.

VI. PROFILE OF STREET PROSTITUTES

Street prostitution is a clandestine activity between strangers involving an exchange of money for sexual services. By its nature, it is a difficult phenomenon to study. The Department of Justice research produced estimates of the number of street prostitutes in Canada and their socio-demographic characteristics based upon observation on the street, interviews with prostitutes, police and community agency staff, and information in official records maintained by criminal justice and social service agencies. This section of the Report draws on the findings of this and other research, and on the testimony of witnesses who appeared before the Committee.

Prostitutes are a relatively homogeneous group. Although they do vary by such characteristics as gender, race and class, the majority are Caucasian, female and poor. In the five major cities studied, males and visible minorities formed a small percentage of street prostitutes observed by researchers and involved with the criminal justice system.

In Vancouver, Winnipeg and Toronto, 8 per cent of the prostitutes charged with communicating were men. Montreal had the largest percentage of prostitutes charged that were men (27 per cent). In Calgary and Halifax, the percentages were 12 per cent and 11 per cent, respectively. Information on the race of prostitutes identified in the Department of Justice study sites is incomplete. In Halifax, there is no information on the race of 72 per cent of those arrested for street soliciting, while 16 per cent were identified as Caucasian and 12 per cent as Black. The Toronto study reports that 79 per cent of the prostitutes charged there with communicating were Caucasian. In Calgary, 80 per cent of prostitutes were White, 17 per cent Black and 3 per cent Native. Almost 20 per cent of police arrests of prostitutes in Vancouver were of Native women and 73 per cent were of Whites.

The significantly larger number of white women involved in prostitution has meant that they are the most visible on the street. White females are regarded, along with customers, as the source of the nuisance problems associated with street prostitution. Female prostitutes are the focus of this section of the Report.

There was consensus among most of the witnesses who appeared before the Committee that there is a strong relationship between the past and current life conditions of street prostitutes, and their involvement in the street sex trade. Physical and sexual victimization, poverty, substance abuse, limited education and lack of marketable work skills characterize their lives and are regarded as factors influencing young women to find work and a source of income in prostitution.

Comme nous l'avons déjà vu, le Comité a examiné sérieusement ces recommandations et plusieurs autres pour tirer ses conclusions.

VI. LES CARACTÉRISTIQUES DES PROSTITUÉS DE RUE

La prostitution de rue est une activité clandestine entre des étrangers dans laquelle de l'argent est échangé contre des services sexuels. Étant donné sa nature, il s'agit d'un phénomène difficile à étudier. L'étude du ministère de la Justice a permis d'évaluer le nombre de prostitués de rue en activité au Canada, ainsi que leurs caractéristiques socio-démographiques en observant les prostitués dans la rue, en questionnant les prostitués, la police et le personnel des organismes communautaires, et en examinant les renseignements contenus dans les dossiers officiels des services de justice pénale et des services sociaux. La présente partie du rapport repose sur les conclusions de cette étude et des autres recherches, de même que sur les témoignages des personnes qui ont comparu devant le Comité.

Les prostitués forment un groupe relativement homogène. Même si leurs caractéristiques varient sur le plan du sexe, de la race et de la classe sociale, la majorité des prostitués sont des femmes caucasiennes et pauvres. Dans les cinq grandes villes étudiées, les hommes et les minorités visibles représentaient un faible pourcentage des prostitués de rue qui ont été observés par les chercheurs et qui ont eu maille à partir avec la justice.

A Vancouver, Winnipeg et Toronto, 8 p. 100 des prostitués accusés d'avoir communiqué en vue de se livrer à la prostitution étaient des hommes. Montréal comptait le plus fort pourcentage d'hommes inculpés pour prostitution (27 p. 100). A Calgary et à Halifax, les pourcentages étaient de 12 p. 100 et 11 p. 100, respectivement. Les données sur la race des prostitués identifiés dans l'étude du ministère de la Justice sont incomplètes. A Halifax, on ne possède aucun renseignement sur la race de 72 p. 100 des personnes arrêtées pour sollicitation dans la rue, mais 16 p. 100 des autres ont été identifiées comme caucasiennes et 12 p. 100 comme noires. Selon l'étude de Toronto, 79 p. 100 des prostitués inculpés étaient d'origine caucasienne. A Calgary, 80 p. 100 des prostitués étaient de race blanche, 17 p. 100 de race noire et 3 p. 100 autochtone. Près de 20 p. 100 des prostitués arrêtés à Vancouver étaient des femmes autochtones et 73 p. 100 des blanches.

Étant donné que les prostitués sont surtout des femmes blanches, ce sont elles qui sont les plus visibles dans la rue. Les femmes blanches et leurs clients sont considérés comme la source des problèmes de nuisance reliés à la prostitution de rue. La présente partie du rapport porte principalement sur les prostituées du sexe féminin.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité s'entendaient à dire qu'il existait un rapport très net entre les conditions de vie passées et actuelles des prostituées de rue et leur participation à cette activité. Les sévices physiques et sexuels, la pauvreté, la toxicomanie, le manque d'instruction et l'absence de compétences professionnelles commercialisables sont considérés comme les facteurs qui incitent les jeunes femmes à choisir la prostitution comme source de travail et de revenu.

Some of the Department of Justice research reports as well as many of the witnesses who appeared before the Committee noted that a substantial number of street prostitutes had been victims of physical and sexual abuse and neglect in their family home. Prostitutes interviewed in Vancouver reported high levels of sexual victimization in their backgrounds. Indeed, 69.7 per cent were victims of sexual offences (sometimes committed by family members prior to leaving their childhood home). Over three-quarters (76.5 per cent) of the Vancouver female prostitutes had run away from home at least once. To survive on the street without legitimate means of support, they turned to selling themselves to pay for basic necessities.

Bonnie Diamond, Executive Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, a national voluntary criminal justice organization in Canada exclusively concerned with women in conflict with the law, commented:

Many of the young women we have dealt with have in fact taken to the streets from abusive homes, and very often from sexual abuse in those homes. They have left at an age when they had no employment skills, nothing, and they have been fed a steady diet, if you like, of thinking the only commodity they have in the world is to sell their bodies. (23:17-18)

Gordon Campbell, Mayor of Vancouver, in his testimony before the Committee, described the street prostitute in the following manner:

... The general profile of the prostitute is a white or native female who has been a victim of sexual abuse and has left home early without education or job skills to support herself. Poverty, neglect, family violence, sexual abuse, lack of education training, low self-esteem, alienation, substance abuse are all identified as contributing factors to this delinquent behaviour. (19:11)

Most of the prostitutes who appeared in police arrest statistics or were interviewed on the street as part of the Department of Justice study were relatively young; between 18 and 24 years old. Comparative data reveal that the proportion of street prostitutes under 18 years of age has increased in the last decade. Calgary police statistics for 1986 to 1987 show that 71 per cent of prostitutes arrested were between the ages of 18 and 24, and, 14 per cent were under 18; data for 1977 to 1979 reveal that only 4 per cent of prostitutes arrested in the city were under 18. The Montreal study found that the average age of prostitutes was 24; 61.1 per cent were between the ages of 18 and 24. According to Halifax police statistics, 59 per cent of prostitutes arrested were in the 18 to 24 years age range, with only 10 per cent being 16 or 17 years old. Information on age gathered in 1984 from interviews with prostitutes throughout the Maritimes found that only 2 per cent of prostitutes were under 18. In Vancouver, 60 per cent of adult prostitutes arrested were between 18 and 24 and the average age at which female prostitutes had their first experience was reported to be 16.3; the average age of the 51

Selon les rapports d'étude du ministère de la Justice et un grand nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité, de nombreuses prostituées de rue avaient été victimes de violence et d'actes d'agression sexuelle ou de négligence dans leur milieu familial. Les prostituées questionnées à Vancouver ont fait état d'une incidence élevée d'actes d'agression sexuelle dans leur enfance. En fait, 69,7 p. 100 d'entre elles ont été victimes d'actes d'agression sexuelle (parfois commises par des membres de leur famille avant qu'elles ne quittent le foyer familial). Plus des trois quarts (76,5 p. 100) des prostituées de Vancouver s'étaient enfuies de chez elles au moins une fois. Sans moyen d'existence légitime, elles ont dû vendre leur corps pour pouvoir survivre.

Bonnie Diamond, directrice générale de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, un organisme bénévole national qui s'intéresse exclusivement aux femmes en conflit avec la loi, a fait les observations suivantes:

Un grand nombre de jeunes femmes auxquelles nous avons eu affaire sont allées vivre dans la rue pour fuir des foyers où elles étaient victimes de sévices, très souvent de sévices sexuels. Elles partent à un âge où elles n'ont aucune compétence professionnelle, rien du tout, et la chose qu'elles savent faire pour survivre, c'est vendre leur corps. (23:17-18)

Gordon Campbell, maire de Vancouver, a décrit en ces termes la prostitution de rue lorsqu'il a témoigné devant le Comité:

... Le profil général des prostituées est une femme blanche ou autochtone qui a été maltraitée sexuellement et qui a quitté le domicile familial de bonne heure sans avoir fait d'études ni obtenu les qualifications nécessaires pour trouver du travail. Pauvreté, négligence, violence dans la famille, violence sexuelle, faible niveau d'études, manque d'estime de soi, isolement, abus de substances psychoactives, autant de facteurs qui contribuent à ce comportement délinquant. (19:11)

La plupart des prostituées incluses dans les statistiques de la police sur les arrestations ou questionnées dans la rue, dans le cadre de l'étude du ministère de la Justice, étaient relativement jeunes, étant âgées de 18 à 24 ans. Des données comparatives révèlent que la proportion de prostituées de rue âgées de moins de 18 ans a augmenté depuis dix ans. Les statistiques de la police de Calgary pour 1986 et 1987 révèlent que 71 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et 14 p. 100, de moins de 18 ans; selon les données pour 1977 et 1979 4 p. 100 des prostituées arrêtées dans la ville étaient âgées de moins de 18 ans. A Montréal, l'âge moyen des prostituées était de 24 ans; 61,1 p. 100 étaient âgées de 18 à 24 ans. Les statistiques de la police de Halifax, indiquaient que 69 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et seulement 10 p. 100 avaient 16 ou 17 ans. Les données sur l'âge recueillies en 1984 lors d'entrevues avec des prostituées des Maritimes, ont permis de constater que 2 p. 100 seulement des prostituées étaient âgées de moins de 18 ans. A Vancouver, 60 p. 100 des prostituées adultes arrêtées avaient de 18 à 24 ans et l'âge

youth prostitutes included in the Vancouver study was 16.24 years. The Toronto research reported that 63 per cent of arrested prostitutes were between 18 and 24 years of age, and 13 per cent were under 18 years of age.

Street prostitutes in general have low levels of educational achievement. Most had not completed high school. In light of their youth, this finding is not surprising. Nor is it surprising, given the strong relationship in our society between level of schooling and status in the labour force, that street prostitutes in the Department of Justice research reported having limited or no training for the job market and no source of income other than prostitution. In fact, most were living in poverty. Those who had previous work experience had been employed in the service sector of the economy, which is characterized by minimal skill requirements, low status, and pay that is at or below the subsistence level.

Deborah Brock, a representative of the National Action Committee on the Status of Women, has done extensive research on this subject. In her testimony before the Committee she claimed that prostitution is strongly related to poverty:

...most women who work in prostitution do so because of a lack of viable economic alternatives, and their situation may consist of just making it to the next month... (22:34)

Street prostitution is certainly not a healthy, safe or productive means to earn a livelihood. Indeed, for many prostitutes, the street becomes another source of violence and intimidation. In Calgary, 50 per cent of female prostitutes and 30 per cent of male prostitutes reported being victims of sexual, or sexual and physical abuse. Seventy percent of female victims reported that their assailants had been dates or pimps, and 62 per cent of males cited dates and strangers. Research conducted in Montreal in 1984 found that half of prostitutes had been beaten or raped by their clients. Over one half (56 per cent) of prostitutes interviewed in Halifax in 1987 told of being physically or sexually assaulted while working.

The Department of Justice research reported an increase in violence against prostitutes in Vancouver and Calgary. In the Vancouver study, 68 per cent of the sample of street prostitutes interviewed had been victims of a "bad trick" since 1985 and the majority reported that they had been victimized more than once. The Calgary research uncovered a high level of violence against street prostitutes. The researchers made special comment of this in their report:

We were astounded by the recurrent accounts of hookers and hustlers being confronted by armed assailants, stabbed, threatened with death, beaten up and robbed... The interviews suggest that the gravest

moyen auquel les prostituées commençaient leurs activités était de 16,3 ans; l'âge moyen des 51 jeunes prostituées incluses dans l'étude de Vancouver était de 16,24 ans. Il ressort de l'étude de Toronto que 63 p. 100 des prostituées arrêtées étaient âgées de 18 à 24 ans et que 13 p. 100 avaient moins de 18 ans.

En général, les prostituées de rue ont un faible niveau d'instruction. La plupart d'entre elles n'ont pas terminé leurs études secondaires. Vu leur jeunesse, cette constatation n'a rien d'étonnant. Étant donné que, dans notre société, le niveau d'instruction est étroitement relié à la situation professionnelle, il n'est pas étonnant non plus que les prostituées de rue sur lesquelles portait l'étude du ministère de la Justice étaient peu ou pas du tout préparées pour le marché du travail et n'avaient pas d'autre source de revenu que la prostitution. En fait, la plupart vivaient dans la pauvreté. Celles qui avaient déjà travaillé l'avaient fait dans le secteur des services qui se caractérise par de faibles exigences sur le plan de la scolarité, peu de considération et un salaire ne dépassant pas le niveau de subsistance.

Deborah Brock, une représentante du Comité canadien d'action sur le statut de la femme, a fait des recherches approfondies sur cette question. Lors de son témoignage devant le Comité, elle a affirmé que la prostitution était étroitement reliée à la pauvreté:

... la plupart des femmes qui se prostituent le font par manque d'un travail économique et viable, souvent elles ont simplement besoin de boucler leurs fins de mois... (22:34)

La prostitution de rue n'est certainement pas une façon saine, sûre ou productive de gagner sa vie. En fait, pour bien des prostituées, la rue devient une nouvelle source de violence et d'intimidation. A Calgary, 50 p. 100 des prostituées et 30 p. 100 des prostitués du sexe masculin se sont plaint d'être victimes de sévices sexuels ou physiques. Soixante-dix p. 100 des victimes du sexe féminin ont déclaré avoir été agressées par une nouvelle connaissance ou un proxénète et 62 p. 100 des prostitués du sexe masculin ont dit avoir été victimes de nouvelles connaissances ou d'étrangers. L'étude réalisée à Montréal en 1984 a révélé que la moitié des prostituées avaient été battues ou violées par leurs clients. Plus de la moitié (56 p. 100) des prostituées interrogées à Halifax, en 1987, se sont plaint d'avoir été agressées physiquement ou sexuellement pendant leurs activités professionnelles.

L'étude du ministère de la Justice fait état d'une augmentation de la violence à l'endroit des prostituées à Vancouver et à Calgary. Selon l'étude de Vancouver, 68 p. 100 de l'échantillon de prostituées de rue interrogées avaient été victimes de «mauvais clients» depuis 1985 et la majorité d'entre elles disaient avoir été agressées à plusieurs reprises. L'étude de Vancouver a révélé une incidence élevée de la violence à l'endroit des prostituées de rue. Les chercheurs ont fait cette observation dans leur rapport:

Nous avons été étonnés devant le nombre de prostituées qui se sont fait attaquer par des agresseurs armés, poignarder, menacer de mort, battre et voler... Il ressort des entrevues que leurs principaux agresseurs

source of aggression comes from their customers. . . However, the women also face appalling physical abuse from their pimps and boyfriends. . . What these responses indicate is a serious level of interpersonal aggression associated with the subculture of street prostitutes.

In addition to its impact in the form of physical injuries, violent victimization can have pronounced psychological and social consequences. Victims report that they do not feel safe, that they feel a loss of trust, hope, and self-esteem and an inability to establish and sustain intimate relationships. A number of the witnesses before the Committee noted that it is a lack of self-esteem that draws young women who have been sexually abused to street prostitution and keeps them from establishing a positive life. Having been treated as objects, they come to see themselves as commodities to be bought and sold. This self-perception is reinforced on the street.

Based on the high conviction rate for "communicating" charges—ranging from 75 per cent to 90 per cent in the courts in the five major study sites—a large proportion of street prostitutes have criminal records. This was seen by some of the witnesses before the Committee as another obstacle for prostitutes who choose to leave the street. Essentially, few job opportunities are available for uneducated and unskilled women with a criminal record. Bonnie Diamond maintains that criminalizing prostitutes worsens their precarious existence by imposing a further limitation on their ability to alter their lifestyle. She reported:

Street prostitutes tend to be young, homeless, not well educated, lacking employment skills, or otherwise economically disadvantaged. They are further marginalized and put in danger by the addition of a criminal record to their other difficulties. (23:5)

On the evidence available concerning the context of street prostitutes' lives, the obstacles they face if they choose to leave the street, and the minimal impact of vigorous enforcement of the street solicitation law in the cities most affected by the practice, the Committee believes that making the law more punitive against this vulnerable group is not going to resolve the problems.

The proposals offered by the Committee in this Report have three aims. The first is to provide prostitutes with the means to leave street solicitation trade and to make better lives for themselves; the second is to deter customers from frequenting street prostitutes; and the third is to assist law enforcement agencies in carrying out their tasks.

VII. PROGRAMS REQUIRED TO ASSIST PROSTITUTES TO LEAVE THE STREET

Virtually all the witnesses who appeared before the Committee stressed that programs are required to address the social, economic and health needs of street prostitutes and to assist them in making a transition from the street to a

sont leurs clients. . . Néanmoins, les femmes se font également terriblement maltraiter par leurs souteneurs et leurs petits amis. . . Ces réponses révèlent une forte incidence d'agression interpersonnelle dans la sous-culture des prostituées de rue.

En plus de causer des blessures physiques, cette violence peut avoir des conséquences psychologiques et sociales profondes. Les victimes disent ne pas se sentir en sécurité, avoir perdu confiance, espoir et l'estime de soi et être incapables de nouer et de maintenir des relations intimes. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné que c'est le manque d'estime de soi qui conduisait à la prostitution de rue les jeunes femmes qui avaient été victimes d'actes d'agression sexuelle et qui les empêchait de mener une vie positive. Ayant été traitées comme des objets, elles se considèrent comme des marchandises qui peuvent être achetées et vendues. Cette perception qu'elles ont d'elles-mêmes se trouve confirmée dans la rue.

Étant donné le taux de condamnation élevé des prostituées inculpées pour «communication»—il était de 75 à 90 p. 100 dans les tribunaux des cinq grandes villes étudiées—une proportion importante des prostituées de rue ont des casiers judiciaires. Certains des témoins ont également vu là un obstacle empêchant les prostituées de quitter le trottoir. En fait, il y a peu de possibilités d'emploi pour des femmes peu instruites et sans formation professionnelle ayant un casier judiciaire. Bonnie Diamond affirme que la criminalisation des prostituées aggrave leur existence précaire en limitant davantage leur capacité à modifier leur mode de vie. Elle a déclaré ceci:

Les prostituées qui se livrent au racolage dans la rue sont en général des jeunes femmes sans domicile fixe, peu instruites, qui n'ont pas de compétences utiles sur le marché du travail ou qui sont autrement défavorisées. On les marginalise encore davantage en ajoutant à leurs difficultés les problèmes qu'entraîne un casier judiciaire. (23:5)

Devant les témoignages recueillis quant aux conditions d'existence des prostituées de rue, aux obstacles qu'elles doivent surmonter pour quitter le trottoir et les répercussions minimes que l'application rigoureuse de la loi a eu dans les villes les plus touchées par la prostitution, le Comité croit que ce n'est pas en rendant la loi plus sévère contre ce groupe vulnérable que l'on réglerait le problème.

Les propositions que le Comité présente dans ce rapport ont trois objectifs. Le premier est de fournir aux prostituées les moyens d'abandonner le trottoir et d'améliorer leur sort; le deuxième est de dissuader les clients de fréquenter les prostituées de rue et le troisième est d'aider les forces policières à s'acquitter de leur tâche.

VII. PROGRAMMES REQUIS POUR AIDER LES PROSTITUÉS À QUITTER LA RUE

Pratiquement tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont insisté sur la nécessité d'adopter des programmes pour répondre aux besoins d'ordre socio-économique et en matière de santé des prostitués de rue et pour les aider à

healthier and more stable lifestyle. Witnesses stated that customers and pimps exploit the disadvantaged social and economic position of girls and women who believe they have few alternatives to selling sexual services on the street. Customers are seen as contributing as much as the prostitutes to the nuisance problems caused by the street sex trade, if not more.

A Toronto police officer identified the source of the problem as male customers.

As a police officer, for the most part I consider females as victims. This problem involves men who come down and create a demand, and young people who are involved in drugs and have no other alternative. . . (15:22)

In spite of the consensus that poverty, abuse and neglect propel young women and girls into prostitution and that viable alternatives are required to assist them to leave the street, witnesses differed as to whether tougher criminal law measures are needed to deal with the continued nuisance problems of street solicitation.

Witnesses appearing before the Committee identified or described few *specific programs* in operation for prostitutes. Many expressed knowledge of some programs in their city or province but they were unaware of who delivered the programs, the type of support and services offered, or the source of funding.

However, in view of the multiple problems and needs of street prostitutes, witnesses suggested a host of *program areas* that could be created, funded and/or expanded. They included counselling programs oriented to the specific needs of sexual abuse survivors; treatment services dealing with alcohol and drug dependency; and education/career training programs. Some suggested that programs should be culturally sensitive (e.g., cognizant of differences in background and needs) and non-coercive (e.g., respectful of the right of clients to make choices). Others stressed the importance of programs that take a holistic approach to street prostitutes' problems. This type of program incorporates treatment, counselling, legal services, education, job training and life skills into its service delivery model.

What are the nature and scope of services available to prostitutes in Canada? Representatives from one service agency, Prostitutes And Other Women for Equal Rights (POWER), appeared before the Committee. POWER is a non-profit, community-base organization located in the core area of Winnipeg. It works exclusively with prostitutes and offers services specifically designed for them. At the time of appearing, POWER had adrop-in centre with a "holistic" approach to service

faire la transition entre la rue et un mode de vie plus sain et plus stable. Des témoins ont déclaré que les clients et les souteneurs profitent de la situation défavorisée, au plan social et économique, dans laquelle se trouvent les jeunes filles et les femmes qui croient n'avoir pas d'autres solutions que de vendre des services sexuels dans la rue. Les clients contribuent tout autant, sinon plus que les prostituées à la nuisance due au commerce des activités sexuelles dans la rue.

Selon un agent de police de Toronto, ce sont les clients du sexe masculin qui sont à l'origine du problème.

En tant qu'agent de police, je considère que les femmes sont en grande partie les victimes. Les hommes interviennent en créant la demande et les jeunes droguées n'ont pas d'autres choix . . . (15:22)

Même si la majorité des témoins s'entendent à dire que la pauvreté, la violence et la négligence incitent les jeunes femmes et filles à se livrer à la prostitution et qu'il faut trouver des solutions de rechange viables pour les aider à quitter la rue, les opinions diffèrent quant à la nécessité de renforcer les dispositions du droit pénal pour supprimer la nuisance constante que représente la sollicitation de rue.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont mentionné peu de *programmes précis* en place à l'intention des prostituées. Bon nombre d'entre eux ont dit qu'ils avaient entendu parler de certains programmes en vigueur dans leur ville ou dans leur province, mais ils ne savaient ni qui offrait ces programmes, ni le genre d'aide et de services étaient offerts ni la source de financement.

Toutefois, compte tenu de la multitude de problèmes et de besoins des prostituées de rue, des témoins ont proposé une kyrielle de *secteurs* dans lesquels on pourrait créer, financer ou accroître des programmes. Ils ont mentionné notamment des programmes de counselling axés sur les besoins précis des victimes d'actes d'agression sexuelle, des services de traitement destinés aux alcooliques et aux toxicomanes et des programmes de formation générale ou professionnelle. Certains d'entre eux ont déclaré que les programmes devraient tenir compte des besoins culturels des clients (c.-à-d., les différences de milieu et de besoins) et être non contraignants (c.-à-d., respecter le droit des clients de faire des choix). D'autres ont souligné l'importance de programmes qui abordent de façon holistique les problèmes des prostituées de rue. Le modèle de prestation de services de ce genre de programme se fonde sur l'intégration du traitement, du counselling, des services juridiques et de la formation scolaire, professionnelle et en dynamique de la vie.

Quelles sont la nature et la portée des services offerts aux prostituées au Canada? Des représentantes de Prostitutes and Other Women for Equal Rights (POWER) ont comparu devant le Comité. POWER est un organisme communautaire sans but lucratif situé au centre-ville de Winnipeg. Il s'occupe exclusivement des prostituées et offre des services conçus précisément à leur intention. A l'époque où ce groupe a comparu devant le Comité, il offrait une halte-services et

delivery; that is, the organization provided a range of support services for drug abuse, health problems, conflicts with the law, and joblessness. POWER's clients were comparable to the street prostitutes identified in the Department of Justice research with one exception—over one-third were Native or Metis.

Mary Jane Bennett from POWER described its clients to the Committee.

I want to refer to the statistics about the type of women we work with; 56 per cent of our target group began prostitution under the age of majority, 78 per cent have been either sexually or physically assaulted while working the streets, 41 per cent were raised outside their natural family, 35 per cent have been raised in the child welfare system, 75 per cent have never attended high school, 94 per cent use drugs and/or alcohol to cope with life, 35 per cent are Native or Metis and 77 per cent support other adults. . . Statistics like that tell you the group we are dealing with—it is a poverty issue. (20:4, 20:15)

Ms. Bennett concluded her description by asking: "How is toughening up a law to deal with a poverty issue an appropriate response?"

In its third annual report, released in March 1990, POWER announced that the drop-in centre had closed on the 14th of that month because of provincial government cutbacks in program funding. This is an increasingly common experience for community groups that must rely on annual funding from government.

Other programs for prostitutes were examined in a Canada-wide survey of social agencies conducted by the Department of Justice. The survey results have been incorporated into a directory (unpublished at this time) containing information on the characteristics (e.g., gender, age) of the clients who seek the services of each agency, the type of services provided, the number of prostitutes who were clients (if records are kept), and how clients are referred to the agency. Seventy-six agencies responded to the survey. One-half reported that, because anonymity is an essential component of their programs, they did not keep data on the number of prostitutes to whom they provided services. Of those agencies that do so, 62 per cent had helped fewer than 30 prostitutes; 25 per cent had helped between 50 and 75; and 14 per cent had helped more than 100. Only one agency reported that its client group consisted solely of prostitutes.

As indicated earlier, among the critical program needs of street prostitutes, witnesses identified education, work skills development, mental and physical health care, and alcohol and drug abuse treatment. The majority of agencies surveyed

selon une méthode «holistique»; autrement dit, l'organisme offrait un éventail de services d'aide en matière de toxicomanie, de problèmes de santé, d'information juridique et de chômage. Les clientes de POWER étaient comparables aux prostituées de rue désignées dans le document de recherche du ministère de la Justice, à une exception près: plus d'un tiers d'entre elles étaient des autochtones ou des Métis.

Mary Jane Bennett, représentante de POWER, a décrit la clientèle de son organisme au Comité.

J'aimerais vous donner quelques statistiques sur le genre de femmes avec lesquelles nous travaillons: 56 p. 100 se sont lancées dans la prostitution alors qu'elles étaient mineures, 78 p. 100 ont été victimes de harcèlement sexuel ou physique alors qu'elles travaillaient dans la rue, 41 p. 100 ont été élevées en dehors de leur famille naturelle, 35 p. 100 ont été élevées par l'assistance sociale, 75 p. 100 ne sont jamais allées à l'école secondaire, 94 p. 100 consomment des stupéfiants ou de l'alcool pour faire face à la vie, 35 p. 100 sont autochtones ou Métis et 77 p. 100 ont d'autres adultes à charge. . . Ces statistiques vous éclairent sur notre clientèle. De toute évidence, il s'agit d'un problème issu de la pauvreté. (20:4, 20:15)

M^{me} Bennett a conclu son intervention sur la remarque suivante: «Ce n'est pas en appliquant la loi dans toute sa rigueur qu'on va régler adéquatement un problème de pauvreté.»

Dans son troisième rapport annuel, publié en mars 1990, POWER a annoncé que la halte-services avait fermé le 14 du même mois en raison des coupures imposées par le gouvernement provincial dans le financement des programmes. Cette situation est très fréquente pour les groupes communautaires qui sont tributaires des fonds que leur alloue annuellement le gouvernement.

D'autres programmes à l'intention des prostitués ont fait l'objet d'un examen lors d'une enquête nationale sur les organismes sociaux effectuée par le ministère de la Justice. Les résultats de l'enquête ont été compilés dans un répertoire (non publié jusqu'ici) où l'on trouve des renseignements sur les caractéristiques (par ex., sexe, âge) de la clientèle qui fait appel aux services de chaque organisme, le genre de services offerts, le nombre de prostitués clients (s'il existe des registres), et la façon dont les clients sont renvoyés à l'organisme. Soixante-seize organismes ont participé à l'enquête. La moitié d'entre eux ont déclaré que, puisque l'anonymat constituait un élément crucial de leurs programmes, ils n'avaient aucune donnée sur le nombre de prostitués faisant appel à leurs services. Quant à ceux qui tenaient des registres, 62 p. 100 avaient aidé moins de 30 prostitués, 25 p. 100 en avaient aidé entre 50 et 75 et 14 p. 100 en avaient aidé plus de 100. Un seul organisme a déclaré que sa clientèle était composée uniquement de prostitués.

Comme nous l'avons dit plus tôt, parmi les programmes cruciaux qu'il convient d'adopter pour répondre aux besoins des prostituées de rue, des témoins ont mentionné l'éducation, le perfectionnement des compétences

by the Department of Justice reported that they offer counselling services (90 per cent) and referrals to other agencies (80 per cent). Less than one-half (47 per cent) offer employment and pre-employment counselling. One-third (33 per cent) reported providing addiction counselling; 34 per cent provide emergency food; and 32 per cent provide emergency shelter. Less than one-quarter (22 per cent) supply emergency funds. Educational and vocational training is offered by 16 per cent of the agencies and 8 per cent offer court liaison services.

Few of the agencies surveyed had a holistic approach to service provision. Over one half of them reported difficulties in assisting street prostitutes because services were lacking, non-existent or overburdened.

Agency funding comes from all levels of government as well as other sources. Sixty-seven percent of the agencies reported receiving provincial government contributions, while the federal government was a source of funds for 38 per cent; 33 per cent received moneys from municipal and/or regional government, 32 per cent were funded by the United Way and 21 per cent reported funding from donations and fund-raising.

Responses to the Department of Justice survey were split somewhat evenly on whether there is a need for specific agencies to address the problems of prostitutes. One-half of the agencies favoured this approach, arguing that prostitutes require special support. Of these agencies, 15 per cent indicated that, in their view, prostitutes were reluctant to seek assistance from traditional, non-specific agencies where they might not fit in. Less than one-half (45 per cent) of the agencies were not in favour of programs targeted specifically to prostitutes. They view prostitution as a symptom of other problems that are common to those in crisis.

Even so, survey respondents agreed that in large cities where prostitution is a problem, such as Toronto and Vancouver, prostitutes tend not to turn to traditional services for assistance so that services directed specifically to prostitutes are required. Respondents noted that for agencies to be effective, they must be structured according to the lifestyle of street prostitutes. That is, they must be accessible (e.g. open 24 hours a day), be anonymous, have street outreach workers to bring prostitutes into the agency, be staffed by professionals who understand the prostitutes' lifestyle and needs, and have programs which are seen as viable by the clients.

To sum up, though all but one of the 76 agencies in the Department of Justice survey sample offer services to a nonspecific client group, one-half of the respondents expressed concerns about programs that mix prostitutes with

professionnelles, les soins de santé mentale et physique et le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie. La majorité des organismes ayant participé à l'enquête du ministère de la Justice ont déclaré qu'ils offraient des services de counselling (90 p. 100) et d'orientation vers d'autres organismes (80 p. 100). Moins de la moitié d'entre eux (47 p. 100) offraient des services de counselling d'emploi et préalables à l'emploi. Un tiers (33 p. 100) des déclarants offraient des services de counselling en matière de toxicomanie, 34 p. 100 fournissaient une aide alimentaire d'urgence et 32 p. 100, des logements d'urgence. Moins d'un quart des organismes (22 p. 100) fournissaient des fonds d'urgence. Une formation générale et professionnelle était assurée par 16 p. 100 d'entre eux, tandis que 8 p. 100 offrent des services de liaison avec les tribunaux.

Une faible proportion des organismes visés par l'enquête adoptait une méthode holistique de prestation de services. Plus de la moitié d'entre eux ont déclaré avoir des difficultés à aider les prostituées de rue en raison d'une pénurie de services ou d'une demande excessive.

Le financement de ces organismes provient de tous les niveaux de gouvernement ainsi que d'autres sources. Soixante-sept pour cent d'entre eux ont déclaré recevoir des contributions des autorités provinciales, tandis que le gouvernement fédéral constituait une source de financement pour 38 p. 100 d'entre eux; 33 p. 100 recevaient des fonds des autorités municipales ou régionales, ou les deux, 32 p. 100 étaient financés grâce à la campagne Centraide et 21 p. 100, grâce à des dons et des campagnes de souscription.

Parmi les réponses fournies à l'enquête du ministère de la Justice, les avis étaient partagés presque équitablement quant à l'utilité de créer des organismes spécialisés chargés de s'attaquer aux problèmes des prostituées. La moitié des organismes étaient favorables à cette idée, convaincus que les prostituées ont besoin d'une aide spéciale. Parmi eux, 15 p. 100 ont déclaré que, à leur avis, les prostituées hésitent à demander de l'aide auprès d'organismes traditionnels non spécialisés dont ils ou elles se sentaient exclus. Moins de la moitié des organismes (45 p. 100) ne recommandaient pas l'adoption de programmes précisément axés sur les besoins des prostituées. Selon eux, la prostitution est le symptôme d'autres problèmes communs à toutes les personnes qui sont en situation de crise.

Malgré tout, les déclarants sont convenus que dans les grandes villes où la prostitution pose problème, comme Toronto et Vancouver, les prostituées ne font pas appel aux services d'aide traditionnels, de sorte qu'il convient de créer des services précisément à leur intention. Les déclarants ont signalé que, pour être efficaces, ces organismes doivent être organisés en fonction du mode de vie des prostituées de rue. Autrement dit, ils doivent être accessibles (par ex., être ouverts 24 heures sur 24), être anonymes, employer des gens qui vont dans la rue chercher les prostituées pour les ramener à l'organisme, être dotés de professionnels qui comprennent le mode de vie et les besoins des prostituées et appliquer des programmes que leurs clients jugent pratiques.

En résumé, même si, à une exception près, les 76 organismes de l'échantillon utilisé pour l'enquête du ministère de la Justice offrent des services à une clientèle générale, la moitié des déclarants ont exprimé des

other clients. According to their experience, these respondents believed that the marginal status of prostitutes deterred them from seeking services from traditional agencies. This was reported to be the situation in Toronto and Vancouver. Many agencies reported that they either do not offer the range of services to meet the multiple needs of prostitutes or that competing demands for their services make it difficult for them to assist this client group.

The program needs of prostitutes are complex. Given the influence of Background experiences, the need for preventive measures to respond to abuse, neglect and poverty is self-evident. Social welfare agencies and the education system are the obvious institutions to develop and provide such measures to those at risk.

Although there are a number of programs currently operating across Canada, with few exceptions, they are not designed specifically to meet the service needs of street prostitutes. Holistic programs that integrate education, counselling, treatment, job training, and life skills are called for. They must be accessible and must also facilitate positive changes for those who choose alternatives to the street.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the departments responsible for justice, health and welfare, and employment, at all levels of government, develop programs to provide start-up and core funding to community-based agencies providing integrated, holistic programs accessible to male and female prostitutes wishing to leave the street solicitation trade and responsive to their needs.

VIII. POSSIBLE CHANGES REQUIRED IN THE LAW AND POLICE PRACTICE

A. Amendment of the *Identification of Criminals Act*

During his appearance before the Committee on November 7, 1989, Superintendent Jim Clark of the Morality Bureau of the Metropolitan Toronto Police testified that there was a need to amend the *Criminal Code* to change the offence of street solicitation from one strictly punishable on summary conviction to one where the Crown has the option of proceeding with the charge either as a summary conviction offence or as a more serious indictable offence. From his perspective—one shared by representatives of certain police forces and other witnesses appearing before the Committee—this categorization of street solicitation as a so-called Crown option, or “hybrid offence,” would enable

préoccupations à l'égard des programmes offerts à la fois à des prostitués et à d'autres clients. D'après leur expérience, ces organismes estiment que la marginalité des prostituées les empêche de faire appel aux services des organismes traditionnels. On a fait état de cette situation à Toronto et à Vancouver. Bon nombre d'organismes ont déclaré ou bien qu'ils n'offraient pas l'éventail de services requis pour répondre aux multiples besoins des prostitués, ou bien qu'il leur était difficile d'aider ce groupe client en raison de la forte demande de la part d'autres gens à l'égard de leurs services.

Les besoins des prostitués en matière de programmes sont complexes. Compte tenu de l'influence des expériences dans le milieu d'origine, il est évident qu'il faut prendre des mesures préventives face aux mauvais traitements, à la négligence et à la pauvreté. Les organismes d'aide sociale et le système d'éducation sont les institutions qu'il faut manifestement développer dans cette optique.

Même s'il existe actuellement certains programmes en vigueur dans le pays, à quelques rares exceptions, ils ne sont pas conçus précisément pour répondre aux besoins de services des prostitués de rue. Il faut mettre sur pied des programmes holistiques offrant une combinaison de services d'éducation, de counselling, de traitement, de formation professionnelle et de dynamique de la vie. Ces programmes doivent être accessibles et offrir des solutions concrètes pratiques à ceux et celles qui veulent cesser de travailler dans la rue.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les ministères responsables de la justice, de la santé et du bien-être social et de l'emploi, à tous les niveaux de gouvernement, élaborent des programmes en vue de fournir des fonds de démarrage et du financement de base aux organismes communautaires offrant des programmes holistiques intégrés, à l'intention des prostitués des deux sexes désireux de renoncer au commerce de la sollicitation de rue, et susceptibles de répondre à leurs besoins.

VIII. MODIFICATIONS ÉVENTUELLES REQUISES DANS LA LÉGISLATION ET LES MÉTHODES POLICIÈRES

A. Modification de la *Loi sur l'identification des criminels*

Lorsqu'il a comparu devant le Comité le 7 novembre 1989, le surintendant Jim Clark, du Bureau des mœurs de la Police de la communauté urbaine de Toronto, a déclaré qu'il fallait modifier le *Code criminel*, de façon à ce que la sollicitation de rue ne soit plus une infraction strictement punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, mais que la Couronne ait le choix de la considérer comme telle ou comme un acte criminel plus grave. À son avis—que partageaient les représentants de certains corps policiers et d'autres témoins entendus par le Comité—si la sollicitation de rue était classée parmi les infractions dites «mixtes», soit celles à l'égard desquelles la Couronne peut exercer une

police to fingerprint and photograph suspects. Superintendent Clark said this would help police to locate out-of-town runaways aged 13-15 who were engaged in prostitution and to clear the large backlog of outstanding arrest warrants against prostitutes, who have been able to use false identities with impunity.

Subsequent witnesses from various police forces focused principally upon this backlog of warrants facing their departments and the concomitant administrative value of having the offence classification changed to give the Crown the option of proceeding by indictment.

Still other witnesses told the Committee of incidents where names and addresses of innocent people were used by individuals charged under section 213. Chief Robert J. Stewart, member of the Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police, provided the Committee with an illustration of this problem when he said:

"I would like to impress upon you the importance of proper identification. It is not uncommon for us to have warrants issued in the name of legitimate citizens who have either lost their identification or have had their names taken from directories or phone books. On one occasion a warrant for soliciting was issued for a young woman whose identification had been stolen. The woman only became aware of this when she was turned down for a job application because of the existing warrant. There are many cases of similar situations in the files". (18:9)

At present, the police cannot fingerprint or photograph those charged under section 213 of the *Criminal Code* because the penalty is strictly summary. Were it indictable, the operative statute that enables police to process offenders in this way—the *Identification of Criminals Act*—would come into play. That statute provides for the fingerprinting and photographing of any "person who is in lawful custody, charged with, or under conviction of, an indictable offence..."

For the purposes of the *Identification of Criminals Act* an "indictable offence" is not only one which is strictly an indictable offence (such as living on the avails of a prostitute), it can also be a hybrid offence. This requires further explanation.

Under the *Criminal Code*, there are three types of offences: 1) those, like street solicitation, which are strictly punishable on summary conviction; 2) those which are strictly punishable on indictment (the more serious offences and including almost all violent offences), and, 3) those which are "dual procedure" or "hybrid" offences, where the Crown chooses at the time of the accused's first court appearance (the "arraignment") whether the charge will be proceeded with summarily or indictably.

option, cela permettrait à la police de prélever des empreintes digitales et de photographier les suspects. Le surintendant Clark a déclaré que cela aiderait la police à retrouver les enfants fugueurs âgés de 13 à 15 ans qui se livrent à la prostitution, et de rattraper l'énorme retard des mandats d'arrêt en suspens prononcés contre des prostituées qui ont réussi à se cacher impunément derrière une fausse identité.

D'autres témoins, représentant divers services de police, ont insisté principalement sur cette accumulation de mandats en attente au sein de leurs services, précisant qu'il serait utile, à des fins administratives, de modifier la classification de cette infraction afin de permettre à la Couronne de procéder par acte d'accusation.

Comme l'ont signalé d'autres témoins au Comité, il est arrivé que le nom et l'adresse de gens innocents aient été utilisés par des personnes inculpées aux termes de l'article 213. Le chef Robert J. Stewart, membre du comité des modifications à la loi de l'Association canadienne des chefs de police, a illustré de la façon suivante ce problème devant le Comité:

Je voudrais insister sur la nécessité d'une identification efficace. Il n'est pas rare qu'un mandat porte le nom d'un honnête citoyen qui a perdu ses papiers d'identité, ou dont le nom a été relevé dans un annuaire. Un jour, un mandat pour racolage a été émis contre une jeune femme qui s'était fait voler ses papiers d'identité. Elle s'en est rendu compte lorsqu'on lui a refusé un emploi à cause de ce mandat. On trouverait de nombreux cas semblables dans nos dossiers. (18:9)

A l'heure actuelle, la police ne peut ni prendre les empreintes digitales ni photographier les personnes accusées aux termes de l'article 213 du *Code criminel* puisque cette infraction est uniquement punissable sur déclaration sommaire de culpabilité. Si elle était considérée comme un acte criminel, la loi en vigueur qui permet à la police de poursuivre les contrevenants de cette façon—la *Loi sur l'identification des criminels*—s'appliquerait. Selon cette loi, il est possible de prendre les empreintes digitales et de photographier quiconque est en état d'arrestation, accusé ou reconnu coupable d'un acte criminel.

Aux fins de la *Loi sur l'identification des criminels*, un «acte criminel» ne constitue pas simplement un acte criminel (par ex., vivre des produits de la prostitution), mais il peut s'agir également d'une infraction mixte. Quelques explications s'imposent.

En vertu du *Code criminel*, il existe trois catégories d'infractions: 1) celles qui, comme la sollicitation de rue, sont strictement punissables sur déclaration sommaire de culpabilité; 2) celles qui sont strictement punissables par voie de mise en accusation (les infractions les plus graves et comprenant presque tous les actes de violence) et 3) les infractions dites «à double procédure» ou «mixtes», à l'égard desquelles la Couronne choisit, lors de la première comparution du prévenu devant le tribunal (l'«interpellation») d'instruire l'affaire en procédant par déclaration sommaire de culpabilité ou par acte d'accusation.

All hybrid offences are deemed to be indictable until the Crown indicates it has elected to proceed by way of summary conviction. This is ordinarily done, on the record, at the arraignment. This presumption continues only until then, however, and the presiding judge is under no obligation to elicit the Crown's intentions in this regard. It is incumbent upon the prosecutor to announce these in open court, before the accused enters a plea. If the prosecutor does not do so, and if the judge does nothing to elicit this election from the Crown, then the judge is entitled to presume that the Crown wants to proceed by way of summary conviction; thenceforth, the charge will be dealt with in that way.

It should be noted that, although the Crown's election is usually made in open court, the prosecutor sometimes informs the accused or his or her lawyer (verbally or in writing) that the charge will be proceeded with by way of summary conviction. If the prosecutor's decision is made far enough in advance of the arraignment, the accused will not have to be fingerprinted or photographed because the offence has ceased to be "indictable".

At first glance, the obvious way to accommodate the preferences of Police Force witnesses would be to make street solicitation a hybrid offence. According to witnesses sympathetic to the plight of those who are forced to prostitute themselves, however, this would subject prostitutes to the substantially increased penalties available to the sentencing judge, should the Crown elect to proceed by way of indictment. Research completed by the Department of Justice revealed that comparatively few customers were charged after the enactment of Bill C-49.

To a large extent, the option of making street solicitation a hybrid offence is no more than an academic exercise because, as one police force witness said, the objective is to be able to use identification procedures, which is a purely administrative and not a punitive goal. Even if the intention were to encourage heavier penalties, it is not clear that the courts would impose them. Though the Department of Justice research found that prostitutes, even those who had no criminal or related record, received harsher sentences than customers, it does not necessarily follow that the penalties would suddenly become more punitive.

The classification of offences determines far more than penalties and identification. It also affects most of the pre- and post-charge procedures that apply under the *Criminal Code*, including: the powers of citizens and the police to arrest without an arrest warrant; eligibility for bail and the circumstances in which the offender can be granted it; the mode and forum of trial and the routing of the accused through the court system; the appeal procedure employed by the Crown or accused; and the period a convicted person must wait before being eligible for a pardon.

Toutes les infractions mixtes sont présumées être des actes criminels tant que la Couronne ne déclare pas qu'elle a décidé de procéder par déclaration sommaire de culpabilité. Cela se fait en général lors de l'interpellation. Cette présomption n'existe que jusqu'à ce moment-là, toutefois, et le juge n'est pas tenu de déterminer les intentions de la Couronne à cet égard. Il incombe au procureur de les annoncer en pleine audience, avant que le prévenu déclare s'il plaide coupable ou non coupable. Si le procureur de la Couronne ne le fait pas et si le juge ne fait rien pour déterminer la procédure qu'a choisie la Couronne, ce dernier est en droit de présumer que celle-ci souhaite procéder par voie de déclaration sommaire de culpabilité; par conséquent, l'affaire sera instruite en suivant cette procédure.

Il convient de signaler que, même si la Couronne choisit généralement la procédure en pleine audience, le procureur informe parfois le prévenu ou son avocat (verbalement ou par écrit) que le juge instruira l'affaire par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Si le procureur prend sa décision suffisamment tôt avant l'interpellation, le prévenu sera dispensé des empreintes digitales ou de la photographie puisque l'infraction ne sera plus présumée être un «acte criminel».

A première vue, pour répondre aux préoccupations exprimées par les témoins représentant les services de police, il suffirait manifestement de faire de la sollicitation de rue une infraction mixte. Selon certains témoins sensibles à la situation des personnes qui sont obligées de se prostituer, toutefois, les prostitués seraient alors passibles de se voir imposer des peines beaucoup plus sévères par le juge qui prononce la sentence, si la Couronne décidait de procéder par acte d'accusation. Les recherches effectuées par le ministère de la Justice ont révélé que relativement peu de clients ont été inculpés après l'entrée en vigueur du projet de loi C-49.

Dans une grande mesure, la recommandation de faire de la sollicitation de rue une infraction mixte est purement d'intérêt théorique du fait que, comme l'a déclaré l'un des policiers qui ont témoigné, l'objectif poursuivi est strictement administratif et non punitif puisqu'il s'agit essentiellement de pouvoir utiliser les méthodes d'identification. Même si l'objectif était de favoriser des sanctions plus lourdes, il n'est pas évident que les tribunaux les infligeraient. Bien que l'enquête du ministère de la Justice ait révélé que les prostitués, même ceux qui n'ont ni casier judiciaire ni dossier connexe, se voient infliger des sentences plus sévères que leurs clients, il ne s'ensuit pas automatiquement que les sanctions deviendraient d'un seul coup plus punitives.

La classification des infractions n'influe pas uniquement sur les sanctions et l'identification. Elle touche également la plupart des procédures antérieures et postérieures à l'inculpation prévues dans le *Code criminel*, et notamment: les pouvoirs des citoyens et de la police d'arrêter une personne sans mandat; l'admissibilité à la caution et les conditions dans lesquelles elle peut être accordée au contrevenant; la forme et l'instance du procès et l'acheminement du prévenu dans le système judiciaire; la procédure d'appel utilisée par la Couronne ou le prévenu et la période pendant laquelle une personne reconnue coupable doit attendre avant d'être admissible à un recours en grâce.

To avoid any possibility of foreseeable hardships (such as increased penalties or more onerous bail requirements) that might result from a decision to proceed by indictment and to avoid criticisms that the amendment was made for the unworthy reason of more efficient police administration, Parliament would do well to consider amending the *Identification of Criminals Act* to include section 213 as it is now formulated. Thus, section 213 would be an express exception to the requirement that identification procedures attend only indictable offences.

This immediately raises concern that such an amendment might be said to be in violation of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*—particularly section 15, dealing with equality rights. It is the Committee's view, however, that such arguments would not succeed in rendering the suggested amendment unconstitutional.

Admittedly, there have been very few Supreme Court of Canada interpretations of section 15 and, as a consequence, it is difficult to be precise about the concept of equality it embodies. It seems clear, however, that at a minimum an applicant seeking to have the amendment struck down on the basis of section 15 would have to establish that he or she was being subjected to adverse distinctive treatment that was unacceptable when measured by current social standards.

The Committee believes the applicant would fail because the amendment would require prostitutes and customers alike to be processed under the *Identification of Criminals Act*. Furthermore, the Committee believes that the amendment would be a measured and proportionate response which properly balanced the right of those charged to be dealt with fairly and equitably with the objective of effective law enforcement designed to diminish, if not eradicate, the nuisance effects of street solicitation. It would also go some way in eliminating the impact of the use of false identities on innocent people. Identification procedures are not overly intrusive, do not harm or degrade the individual and, because the penalty would remain summary, the person charged would not be put in jeopardy to the same extent as if the charge were hybrid.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Identification of Criminals Act* be amended to allow for the finger-printing and photographing of those charged under section 213 of the *Criminal Code*, whether as prostitutes or as customers.

B. Police Seizure of Vehicles without Warrant, as an Incident of an Arrest pursuant to Section 213

1. The Law of Arrest

Several provincial and federal statutes, in addition to the *Criminal Code*, bestow arrest powers on the police. The powers of arrest in the Code, however, are the ones resorted to most frequently.

S'il veut prévenir toute éventualité de difficultés prévisibles (comme des sanctions plus lourdes ou des conditions de liberté sous caution plus strictes) pouvant découler de la décision de procéder par acte d'accusation, et éviter d'être critiqué parce que la modification vise l'objectif peu louable d'accroître l'efficacité des services de police, le Parlement aurait intérêt à envisager de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* en vue d'y inclure l'article 213 sous sa forme actuelle. L'article 213 ferait exception à l'exigence voulant que les méthodes d'identification ne s'appliquent qu'aux actes criminels.

Il y a lieu de craindre que cette modification ne soit déclarée contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*—et surtout à l'article 15, portant sur les droits à l'égalité. Le Comité estime toutefois que ces arguments ne suffiront pas à rendre la modification proposée anticonstitutionnelle.

Il est un fait que la Cour suprême du Canada a interprété l'article 15 en de très rares occasions et que, en conséquence, il est difficile de définir avec précision le principe d'égalité qu'il renferme. Il semble toutefois évident qu'un demandeur désireux de faire rejeter la modification en invoquant l'article 15 devrait pour le moins prouver qu'il ou elle a fait l'objet d'un traitement discriminatoire néfaste, inacceptable en fonction des normes sociales en vigueur.

Le Comité estime que le demandeur n'obtiendrait pas gain de cause puisque, en vertu de la modification, les prostitués et leurs clients devraient être sujets à la *Loi sur l'identification des criminels*. En outre, le Comité est d'avis que la modification constitue une réponse adéquate et juste qui concilie convenablement le droit des prévenus à un procès juste et équitable et l'objectif de l'application efficace de la loi en vue de diminuer, sinon supprimer totalement, la nuisance publique que représente la sollicitation dans les rues. Cela permettrait en outre d'amoinrir les répercussions d'une utilisation frauduleuse de l'identité de gens innocents. Les procédés d'identification ne constituent pas une ingérence excessive, ne sont ni néfastes ni dégradants pour la personne et, puisque la peine resterait sommaire, l'inculpé ne risquerait pas autant que si l'inculpation était une infraction mixte.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* pour permettre la prise d'empreintes digitales et la photographie des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du *Code criminel*, qu'il s'agisse des prostitués ou de leurs clients.

B. Saisie de véhicules par la police sans mandat, dans le cadre d'une arrestation en conformité de l'article 213

1. Les dispositions législatives concernant les arrestations

Plusieurs lois fédérales et provinciales, outre le *Code criminel*, confèrent des pouvoirs d'arrestation à la police. Les dispositions du Code sont toutefois les plus fréquemment utilisées.

Although police are certainly given the authority to arrest when the offence is strictly summary, the *Criminal Code* encourages the use of alternatives for less serious offences, for example, where the primary objective of arrest is to compel the offender's attendance in court. However, if the police officer has concerns that alternatives would not be in the public interest, arrest is acceptable for less serious indictable, hybrid and summary conviction offences. The principal reasons set out in the Code for making an arrest in these circumstances are "the need to... establish the identity of the person, ... secure or preserve evidence of or relating to the offence, or ... prevent the continuation or repetition of the offence or the commission of another offence."

Additional *Criminal Code* provisions give the police power to arrest for actual or anticipated breaches of the peace, even though that phrase is not defined in the Code. These provisions are rooted in the early English common law and were designed to give the police considerable latitude in the maintenance of public order.

Although breach of the peace is not an offence *per se*, there are two hybrid offences in the *Criminal Code* amounting to breaches of the peace, which are: 1) causing a disturbance in public by fighting, screaming, shouting, swearing, singing or using insulting or obscene language; and 2) committing mischief by obstructing, interrupting or interfering with any person in the lawful use, enjoyment or operation of property. These offences lend a large measure of authority to the police in circumstances where public order and tranquillity are being disrupted or threatened.

In addition to these expansive powers of arrest, the ability of the police to stop vehicles at random, even for virtually no reason, has recently been recognized by the Supreme Court of Canada. Even prior to this ruling, organized spot checks for impaired drivers and mechanical fitness were permitted; both of these were stop situations which proceeded from some prior basis, even if that basis was the fact of the roadblock itself and not anything unusual about the vehicle or the manner in which it was driven.

As a result, the police have a wide variety of means to quell potential or actual disruptions of the peace and to prevent the continuation or repetition of crimes that might lead to such disruptions. Whether the police are empowered to seize motor vehicles as an incident of an arrest in these circumstances will next be considered.

2. Seizure of Motor Vehicles as an Incident of Arrest Without Warrant

A few provisions in the *Criminal Code* allow the police to search without a search warrant and seize certain kinds of personal property under particular circumstances. Section 101, for example, provides that:

Même si la police a sans nul doute le pouvoir d'arrêter une personne s'il s'agit d'une infraction strictement passible de déclaration sommaire de culpabilité, le *Code criminel* préconise le recours à d'autres solutions pour des infractions moins graves, par exemple si l'arrestation a pour objectif essentiel d'obliger le contrevenant à se présenter devant le tribunal. Toutefois, si l'agent de police craint que les solutions de rechange ne servent pas l'intérêt public, l'arrestation est acceptable dans le cas d'infractions moins graves, qu'il s'agisse d'actes criminels, d'infractions mixtes ou sommaires. Les principaux motifs énoncés dans le Code pour procéder à une arrestation dans ces conditions sont la nécessité de «... établir l'identité de la personne, ... d'obtenir ou de protéger les preuves de l'infraction, ou en rapport avec celle-ci, ou ... d'empêcher la poursuite ou la répétition de l'infraction ou la perpétration d'une autre infraction.»

D'autres dispositions du *Code criminel* autorisent la police à procéder à des arrestations en cas d'atteintes, réelles ou prévues, à la paix publique, même si cette phrase n'est pas définie dans le Code. Ces dispositions ont leur origine dans le premier droit coutumier anglais et elles visaient à donner à la police une grande marge de manoeuvre pour faire respecter l'ordre public.

Même si l'atteinte à la paix publique n'est pas une infraction *en soi*, il existe dans le *Code criminel* deux infractions mixtes considérées comme des atteintes à la paix publique, à savoir: 1) faire du tapage en public en se battant, en criant, vociférant, jurant, chantant ou employant un langage insultant ou obscène et 2) commettre un méfait en empêchant, interrompant, ou gênant une personne dans l'emploi, la jouissance ou l'exploitation légitime d'un bien. Ces infractions confèrent de vastes pouvoirs à la police dans les circonstances où l'ordre public et la tranquillité sont troublés ou menacés.

Outre ces vastes pouvoirs d'arrestation, la Cour suprême du Canada a reconnu dernièrement le pouvoir de la police d'intercepter des véhicules au hasard, même sans véritable motif. Avant que la Cour ne rende cette décision, la police était autorisée à effectuer des contrôles au hasard pour vérifier les facultés des conducteurs et l'état des véhicules; dans les deux cas, ces interceptions découlaient d'un événement antérieur, même s'il s'agissait du barrage routier lui-même et non d'un incident inhabituel concernant le véhicule ou la façon dont il était conduit.

En conséquence, la police dispose d'un vaste éventail de moyens pour réprimer les causes réelles ou éventuelles de perturbation de la paix publique et pour prévenir la poursuite ou la répétition des délits susceptibles d'entraîner de telles perturbations. Nous allons voir maintenant si la police est habilitée à saisir des véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation effectuée dans ces circonstances.

2. Saisie de véhicules à moteur dans le cadre d'une arrestation sans mandat

Quelques dispositions du *Code criminel* permettent à la police de perquisitionner sans mandat et de saisir certaines catégories de biens personnels dans des circonstances particulières. Ainsi, l'article 101 porte ce qui suit:

Whenever a peace officer believes on reasonable grounds that an offence is being committed or has been committed against any of the provisions of this Act relating to prohibited weapons, restricted weapons, firearms or ammunition, he may search, without warrant, a person or vehicle, or place or premises other than a dwelling-house, and may seize anything by means of or in relation to which he believes on reasonable grounds the offence is being committed or has been committed.

The ability to search and seize in these circumstances does not depend on a prior arrest having been made. Such provisions as section 101 are, however, statutory exceptions to the common law. At common law, there is no police right to seize without warrant personal property, such as a motor vehicle in the possession of the person arrested, in order to obtain evidence of the commission of the offence. Only where such seizure is incidental to an arrest will it be sanctioned by the common law. Even then, warrantless seizures will be tolerated in only the most exceptional circumstances; the Supreme Court of Canada insists that searches should be made pursuant to a search warrant, except where an emergency, such as the imminent destruction of evidence, prevents the receipt of prior authorization.

Nevertheless, it appears to be a common practice for police to impound vehicles driven by impaired drivers who have been taken into custody. Yet seldom, if ever, would there be a need to seize the vehicle for forensic examination in these circumstances. The police justify the impounding as a means to prevent the continuation of the criminal offence of impaired driving. Vehicles seized in this manner are most often returned after the now sober driver has paid the towing charge.

The Committee does not recommend that the police resort to vehicle impounding as a commonplace method of enforcing the provisions of section 213, particularly against street solicitation customers. The police may be inclined to hold the accused overnight to have his or her bail determined by the arraignment court in the morning. In this case, it would be preferable for them to call a friend or relative of the arrested person to recover the vehicle at the roadside. Unless the vehicle is needed as evidence or for forensic examination, it seems an abuse to seize it. In saying this, the Committee is not criticizing the practice of seizing the car of an impaired driver to remove the danger in having such drivers on the road; here the social cost is surely worth the price of towing.

C. Orders Prohibiting Those Convicted under Section 213 from Operating a Motor Vehicle

There are several provisions in the *Criminal Code* where, in addition to any other punishment that may be imposed for a particular offence, the sentencing judge may make an order prohibiting the offender from engaging in any activity which

L'agent de la paix qui croit, pour des motifs raisonnables, que se commet ou a été commise une infraction aux dispositions de la présente loi ayant trait aux armes prohibées, armes à autorisation restreinte, armes à feu ou munitions, peut, sans mandat, fouiller toute personne ou véhicule, perquisitionner en tout lieu ou local autre qu'une maison d'habitation et saisir toute chose au moyen ou au sujet de laquelle il a des motifs raisonnables de croire que l'infraction est ou a été commise.

Pour pouvoir faire une perquisition et une saisie dans ces conditions, il n'est pas nécessaire d'avoir procédé au préalable à une arrestation. Les dispositions comme l'article 101 constituent toutefois des exceptions légales au droit coutumier. En droit coutumier, la police n'a pas le droit de saisir sans mandat des biens personnels, comme un véhicule à moteur appartenant à la personne arrêtée, en vue d'obtenir des preuves que l'infraction a été commise. Seules les saisies accessoires lors d'une arrestation sont autorisées par le droit coutumier. Même dans ce cas, les saisies sans mandat ne seront tolérées que dans des circonstances très exceptionnelles; la Cour suprême du Canada insiste pour que les perquisitions s'effectuent en vertu d'un mandat, sauf si une situation d'urgence, comme la destruction imminente de preuves, empêche le policier d'obtenir l'autorisation préalable.

Il semble néanmoins courant que la police confisque des véhicules conduits par des conducteurs avec facultés affaiblies qui ont été mis en état d'arrestation. Et pourtant, la saisie du véhicule est rarement, voire jamais, nécessaire pour l'examen médico-légal dans ces conditions. La police justifie la confiscation comme un moyen d'empêcher la poursuite de l'acte criminel, à savoir la conduite avec facultés affaiblies. La plupart du temps, les véhicules saisis de cette façon sont rendus à leur propriétaire après que le conducteur a récupéré ses facultés et payé les frais de remorquage.

Le Comité ne recommande pas que la police ait recours à la confiscation des véhicules comme méthode courante pour appliquer les dispositions de l'article 213, surtout à l'égard des clients de prostitués. La police voudra peut-être détenir le prévenu pendant une nuit en vue de faire établir le montant de sa caution par le tribunal le lendemain matin. Dans ce cas, il serait souhaitable que les policiers demandent à un ami ou à un parent de la personne arrêtée de venir récupérer le véhicule au bord de la route. Si le véhicule n'est pas requis comme preuve ou aux fins de l'examen légal, sa saisie constitue un abus. En disant cela, le Comité ne critique pas l'usage de saisir le véhicule d'un conducteur dont les facultés sont affaiblies, compte tenu des dangers que ce genre de conducteur présente sur la route; dans ce cas, le coût social vaut certainement le prix du remorquage.

C. Ordonnances interdisant aux personnes déclarées coupables aux termes de l'article 213 de conduire un véhicule à moteur

Il existe dans le *Code criminel* plusieurs dispositions selon lesquelles, outre toute autre peine imposée pour une infraction donnée, le juge qui prononce la sentence peut rendre une ordonnance interdisant au contrevenant de se

would allow him or her to re-offend. Thus, against a person convicted of "cruelty to animals," a discretionary order, "prohibiting the accused from owning or having the custody or control of an animal or bird during any period not exceeding two years" (section 446(5)), may be made. Cruelty to animals is punishable only on summary conviction.

A discretionary prohibition order may also be made against anyone convicted of: impaired driving causing bodily harm or death; causing bodily harm or death in the criminally negligent operation of a motor vehicle, vessel, aircraft or railway equipment; manslaughter in the use of any of these means of transportation; the dangerous operation of a motor vehicle, vessel or aircraft whether or not bodily harm results; and failing to stop at the scene of an accident, among other related offences. This order prohibits the offender from operating a motor vehicle, vessel, aircraft or railway equipment for specified periods, which vary depending on the maximum possible jail sentence available for the particular offence (section 259(2)).

For the offences of impaired driving, failing the breathalyzer test, and failing to provide a proper breath sample for purposes of A.L.E.R.T. or breathalyzer testing, a prohibition order of this sort must be imposed by the sentencing court "in addition to any other punishment that may be imposed" (section 259(1)). This is so regardless of whether the offence is proceeded with by way of summary conviction or by indictment; its mandatory nature is a reflection of the widespread condemnation of impaired driving.

The Committee does not believe that it would be appropriate to recommend amending the *Criminal Code* to make mandatory driving prohibition orders against those convicted under section 213 who were arrested while operating or in possession of a motor vehicle. This would not be a measured and reasonable approach to the problem of street solicitation; no matter how desirable it might be thus to discourage the nuisance effects of that practice, it would be too harsh a punishment. After all, one can kill with a car and not necessarily have one's driving privileges suspended in this way.

However, a discretionary prohibition order, suspending an individual's driving privileges for a definite period—not to exceed three months, for example—would seem to be an appropriate and just response to the concerns of those who fear for the quality of life in residential neighbourhoods frequented by prostitutes, their pimps and customers.

livrer à une activité qui lui permettrait de récidiver. Ainsi, à l'encontre d'une personne déclarée coupable de «cruauté envers les animaux», il est possible de rendre une ordonnance discrétionnaire «interdisant au prévenu de posséder un animal ou un oiseau, ou d'en avoir la garde, pour une période maximale de deux ans» (paragraphe 446(5)). La cruauté envers les animaux n'est punissable que sur déclaration sommaire de culpabilité.

Une ordonnance d'interdiction discrétionnaire peut également être rendue contre quiconque est déclaré coupable de: conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles ou la mort; causer des lésions corporelles ou la mort par négligence criminelle lors de la conduite d'un véhicule à moteur, d'un bateau, d'un aéronef ou de matériel ferroviaire; d'homicide involontaire lors de l'utilisation de l'un de ces moyens de transport; conduite dangereuse d'un véhicule à moteur, d'un bateau ou d'un aéronef, qu'il s'ensuive ou non des lésions corporelles et délit de fuite, parmi d'autres infractions connexes. Cette ordonnance interdit au contrevenant de conduire un véhicule à moteur, un bateau, un aéronef ou du matériel ferroviaire durant des périodes précises, qui varient selon la peine d'emprisonnement maximale s'appliquant à l'infraction en question (paragraphe 259(2)).

Pour les infractions liées à la conduite avec facultés affaiblies, un résultat négatif à l'alcootest et le refus de fournir un échantillon d'haleine pour l'alcootest ou la vérification A.L.E.R.T., le tribunal qui inflige la peine doit rendre une ordonnance d'interdiction semblable, «en plus de toute autre peine applicable» (paragraphe 259(1)). Il en est ainsi quelle que soit la procédure selon laquelle l'affaire sera instruite, soit sur déclaration sommaire de culpabilité ou par acte d'accusation; son caractère obligatoire témoigne de la condamnation absolue de la conduite avec facultés affaiblies.

Selon le Comité, il serait inopportun de recommander de modifier le *Code criminel* en vue de rendre obligatoires les ordonnances d'interdiction rendues à l'égard de personnes déclarées coupables sous le régime de l'article 213 qui ont été arrêtées pendant qu'elles conduisaient un véhicule à moteur, ou l'avaient en leur possession. Cela ne constituerait pas une solution modérée et acceptable au problème de la sollicitation de rue; même s'il serait très souhaitable de mettre un terme à cette pratique et à la nuisance publique qu'elle cause, ce serait une punition trop sévère. Après tout, on peut tuer une personne au moyen d'une automobile sans faire nécessairement l'objet d'une suspension de permis de conduire.

Toutefois, une ordonnance d'interdiction discrétionnaire visant à suspendre le permis de conduire d'une personne pendant une période définie—d'au plus trois mois, par exemple—constituerait une réponse adéquate et juste aux préoccupations des personnes à l'égard de la qualité de la vie dans les quartiers résidentiels fréquentés par des prostitués, leurs souteneurs et leurs clients.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that section 213 of the *Criminal Code* be amended to provide sentencing judges with the discretion to prohibit persons convicted of street solicitation involving a motor vehicle, in addition to any other penalty imposed, from driving a motor vehicle for a period not to exceed three months.

IX. CONCLUSION

Street solicitation is a serious problem whose effects are immediate for prostitutes themselves and the residents of the communities in which they work. Although street solicitation is only present in a noticeable way in certain parts of certain cities, the intensity of the difficulties it generates is no less for that fact. In carrying out this review, the Committee was cognizant of three important concerns: the victimization of prostitutes, the impact of street solicitation on the community and the needs of law enforcement agencies. The Committee believes that its recommendations go some distance in addressing these three important concerns without further penalizing people who are already being victimized.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande de modifier l'article 213 du *Code criminel* pour accorder aux juges qui prononcent les sentences le pouvoir discrétionnaire d'empêcher les personnes déclarées coupables de sollicitation de rue au moyen d'un véhicule à moteur, outre toute autre peine imposée en l'espèce, de conduire un véhicule à moteur pendant une période d'au plus trois mois.

IX. CONCLUSION

La sollicitation de rue est un problème grave ayant des répercussions immédiates sur les personnes prostituées elles-mêmes et sur les résidents des collectivités où elles travaillent. Même si la sollicitation n'est visible que dans certains secteurs de certaines villes, la gravité des problèmes qu'elle entraîne n'en est pas moindre. En effectuant cet examen, le Comité a tenu compte de trois préoccupations importantes: le fait que des prostituées sont des victimes, l'incidence de la sollicitation de rue sur la collectivité et les besoins des organismes chargés de l'application de la loi. Le Comité est d'avis que ses recommandations contribuent en partie à répondre à ces trois préoccupations importantes sans pénaliser davantage les personnes qui sont déjà des victimes.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the departments responsible for justice, health and welfare, and employment, at all levels of government, develop programs to provide start-up and core funding to community-based agencies providing integrated, holistic programs accessible to male and female prostitutes wishing to leave the street solicitation trade and responsive to their needs. (Page 18)

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the *Identification of Criminals Act* be amended to allow for the finger-printing and photographing of those charged under section 213 of the *Criminal Code*, whether as prostitutes or as customers. (Page 21)

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that section 213 of the *Criminal Code* be amended to provide sentencing judges with the discretion to prohibit persons convicted of street solicitation involving a motor vehicle, in addition to any other penalty imposed, from driving a motor vehicle for a period not to exceed three months. (Page 25)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les ministères responsables de la justice, de la santé et du bien-être social et de l'emploi, à tous les niveaux de gouvernement, élaborent des programmes en vue de fournir des fonds de démarrage et du financement de base aux organismes communautaires offrant des programmes holistiques intégrés, à l'intention des prostitués des deux sexes désireux de renoncer au commerce de la sollicitation de rue, et susceptibles de répondre à leurs besoins. (Page 18)

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur l'identification des criminels* pour permettre la prise d'empreintes digitales et la photographie des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du *Code criminel*, qu'il s'agisse des prostitués ou de leurs clients. (Page 21)

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande de modifier l'article 213 du *Code criminel* pour accorder aux juges qui prononcent les sentences le pouvoir discrétionnaire d'empêcher les personnes déclarées coupables de sollicitation de rue au moyen d'un véhicule à moteur, outre toute autre peine imposée en l'espèce, de conduire un véhicule à moteur pendant une période d'au plus trois mois. (Page 25)

APPENDIX A

Report on Review of Section 213, Criminal Code N.D.P. Dissenting opinion

We recognize the hard work the members of the committee and staff have put into this task.

We accept their recommendations in the context they are put—as partial solutions to make the present law work better.

However, we in the N.D.P. have never supported the thrust of the 1985 Criminal Code amendments in this area.

We note there is evidence that the present law in Toronto and Vancouver at least has not reduced street prostitution. If it has done anything, it has simply moved the problem to new locations.

As well, we are concerned that the law is unequally enforced: more prostitutes are charged than customers; more prostitutes were held for bail than customers'; penalties were heavier against prostitutes than customers.

ANNEXE A

Rapport sur l'examen de l'article 213 du Code criminel Opinion dissidente du NPD

Nous reconnaissons que le personnel et les membres du Comité ont consacré beaucoup d'énergie à ce travail.

Nous acceptons leurs recommandations dans le contexte où elles se présentent —des solutions partielles en vue d'améliorer la loi actuelle.

Toutefois, le NPD n'a jamais appuyé l'esprit des modifications de 1985 au Code criminel dans ce secteur.

Des preuves démontrent qu'à Toronto et à Vancouver, à tout le moins, la loi actuelle n'a entraîné aucune diminution de la prostitution de la rue. L'effet de cette loi, si effet il y a eu, a simplement été de déplacer le problème.

Par ailleurs, nous nous inquiétons du fait que la loi n'est pas appliquée également: un plus grand nombre de prostituées que de clients font l'objet de poursuites en justice; un plus grand nombre de prostituées que de clients doivent fournir une caution; et les peines sont plus sévères à l'endroit des prostituées que des clients.

APPENDIX B

**LIST OF WITNESSES
(in order of appearance)**

ANNEXE B

**LISTE DES TÉMOINS
(en ordre chronologique)**

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
Department of Justice: Richard G. Mosley, Senior General Counsel, Criminal and Family Law Policy Directorate. John Fleischman, Senior Criminologist, Research and Development Directorate.	October 17, 1989	12	Ministère de la justice: Richard G. Mosley, Avocat général principal, Direction de la politique en matière de droit pénal et familial. John Fleischman, Criminologue principal, Direction de la recherche et du développement.	le 17 octobre 1989	12
City of Toronto: Art Eggleton, Mayor.	November 7, 1989	15	Ville de Toronto: Art Eggleton, Maire.	le 7 novembre 1989	15
Metropolitan Toronto Police: June Rowlands, Chair, Board of Commissioners; John Getty, Superintendent; Jim Clark, Superintendent.	November 7, 1989	15	Police métropolitaine de Toronto: June Rowlands, président, Bureau des commissaires; John Getty, surintendant; Jim Clark, surintendant.	le 7 novembre 1989	15
Community Representatives: Dennis William Magill; Barry Smith; Neil Webster; Witness "A".	November 7, 1989	15	Représentants de groupes communautaires: Dennis William Magill; Barry Smith; Neil Webster; Témoïn «A».	le 7 novembre 1989	15
Consultant: Sharon Moyer, The Research Group.	November 7, 1989	15	Consultant: Sharon Moyer, Groupe de recherche.	le 7 novembre 1989	15
Author of the study: Street Prostitution in Toronto: Assessing the impact of the Law.	November 7, 1989	15	Auteur de l'étude: Prostitution de rue à Toronto: Les effets de la Loi.	le 7 novembre 1989	15

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
City of Niagara Falls: William S. Smeaton, Mayor; James Moody, Superintendent; Harry Nesbitt, Sergeant.	November 9, 1989	16	Ville de Niagara Falls: William S. Smeaton, Maire; James Moody, surintendant; Harry Nesbitt, sergent.	le 9 novembre 1989	16
Canadian Association of Chiefs of Police: Chief Thomas G. Flanagan, S.C., Ottawa Police Force, Chairman, Law Amendments Committee; Maître Guy Lafrance, Montreal Urban Community Police, Vice-Chairman, Law Amendments Committee; Chief Robert J. Stewart, Vancouver Police Department, Member, Law Amendments Committee.	November 28, 1989	18	Association canadienne des Chefs de Police: Le chef Thomas G. Flanagan, s.c., Service de police d'Ottawa, Président, Comité de modifications aux lois; Maître Guy Lafrance, Service de police de la Communauté ur- baine de Montréal, Vice-président, Comité de modifications aux lois; Le chef Robert J. Stewart, «Vancouver Police Department», Membre, Comité de modifications aux lois.	le 28 novembre 1989	18
City of Vancouver: Gordon Campbell, Mayor.	December 5, 1989	19	Ville de Vancouver: Gordon Campbell, Maire.	le 5 décembre 1989	19
Community Group Representatives: From the Mount Pleasant Neighbour- hood Association: Anthony Norfolk. From the Mount Pleasant Action Group: John Davis.	December 5, 1989	19	Représentants de groupes communautaires: De «Mount Pleasant Neighbourhood Association»: Anthony Norfolk. De «Mount Pleasant Action Group»: John Davis.	le 5 décembre 1989	19
Consultant: John Lowman, Professor, Simon Fraser University	December 5, 1989	19	Consultant: John Lowman, professeur, Université Simon Fraser	le 5 décembre 1989	19
Author of the study: Street prostitution in Vancouver, as- sessing the impact of the Law.	December 5, 1989	19	Auteur de l'étude: Prostitution de rue à Vancouver: Les effets de la Loi.	le 5 décembre 1989	19
Prostitutes and Other Women for Equal Rights (P.O.W.E.R.): Jane Runner, Chairperson; Mary Jane Bennett, Lawyer and Member.	December 7, 1989	20	«Prostitutes and Other Women for Equal Rights» (P.O.W.E.R.): Jane Runner, Présidente; Mary Jane Bennett, Avocate et membre.	le 5 décembre 1989	20

Individual/Organization	Date	*Issue No.	Individu/Organisme	Date	*Fascicule No
Canadian Organization for the Rights of Prostitutes (CORP): Valerie Scott, Spokesperson; Ryan Hotchkoff, Member; Alex Highcrest, Member.	December 7, 1989	20	-Canadian Organization for the Rights of Prostitutes- (CORP): Valerie Scott, Porte-parole; Ryan Hotchkoff, Membre; Alex Highcrest, Membre.	le 7 décembre 1989	20
National Action Committee on the Status of Women: Deborah Brock, Member of the Committee on Prostitution.	December 14, 1989	22	Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Deborah Brock, Membre du Comité sur la prostitution.	le 14 décembre 1989	22
National Association of Women and the Law: Nicole Teller, Chairman, Criminal Justice Working Group; Carolyn Saad, Member, Criminal Justice Working Group; Louise Shaughnessy, Public Affairs Coordinator.	December 14, 1989	22	Association nationale de la femme et le droit: Nicole Teller, Présidente, Groupe de travail sur la justice criminelle; Carolyn Saad, Membre, Groupe de travail sur la justice criminelle. Louise Shaughnessy, Coordonnatrice des affaires publiques.	le 14 décembre 1989	22
«Réseau d'Action et d'information pour les femmes» (RAIF): Marcelle Dolment, Spokesperson.	December 14, 1989	22	Réseau d'Action et d'information pour les femmes (RAIF): Marcelle Dolment, Porte-parole.	le 14 décembre 1989	22
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Bonnie Diamond, Executive Director; Sherren Boney-Miller, Member of the Board of Directors.	December 19, 1989	23	Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry: Bonnie Diamond, Directeur exécutif; Sherren Boney-Miller, Membre du conseil d'administration.	le 19 décembre 1989	23

GOVERNMENT RESPONSE

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General (Issues Nos. 12, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23 and 42, which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur l'examen triennal de l'article 213 du Code criminel (*fascicules n^{os} 12, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23 et 42, incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

ROBERT HORNER,
Chairman.