



First Session  
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Legal and Constitutional Affairs

*Chair:*

The Honourable DONALD H. OLIVER

---

Thursday, April 19, 2007  
Wednesday, April 25, 2007  
Thursday, April 26, 2007

---

**Issue No. 25**

**Sixth meeting on:**

Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867  
(Senate tenure)

**First, second and third meetings on:**

Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code  
(conditional sentence of imprisonment)

---

**APPEARING:**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

---

**WITNESSES:**  
(*See back cover*)

Première session de la  
trente-neuvième législature, 2006-2007

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Président :*

L'honorable DONALD H. OLIVER

---

Le jeudi 19 avril 2007  
Le mercredi 25 avril 2007  
Le jeudi 26 avril 2007

---

**Fascicule n° 25**

**Sixième réunion concernant :**

Le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle  
de 1867 (durée du mandat des sénateurs)

**Première, deuxième et troisième réunions concernant :**

Le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel  
(emprisonnement avec sursis)

---

**COMPARAÎT :**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député,  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

---

**TÉMOINS :**  
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Donald H. Oliver, *Chair*

The Honourable Lorna Milne, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk	Jaffer
Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Bryden	* LeBreton, P.C.
Fraser	(or Comeau)
Hays, P.C.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(or Tardif)	Stratton

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tardif substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*April 5, 2007*).

The name of the Honourable Senator Robichaud, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Milne (*April 17, 2007*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*April 18, 2007*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*April 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Zimmer substituted for that of the Honourable Senator Watt (*April 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Zimmer (*April 23, 2007*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 23, 2007*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*April 25, 2007*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Banks (*April 26, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Donald H. Oliver

*Vice-présidente* : L'honorable Lorna Milne

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk	Jaffer
Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Bryden	* LeBreton, C.P.
Fraser	(ou Comeau)
Hays, C.P.	Nolin
* Hervieux-Payette, P.C.	Rivest
(ou Tardif)	Stratton

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Tardif est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 5 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 17 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud, C.P. (*le 18 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 19 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Zimmer est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 19 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Zimmer (*le 23 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 23 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 25 avril 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 26 avril 2007*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 27, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Tkachuk, seconded by the Honourable Senator Eyton, for the second reading of Bill C-9, An Act to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Tkachuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 février 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Tkachuk, appuyée par l'honorable sénateur Eyton, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Tkachuk propose, appuyé par l'honorable sénateur Stratton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, April 19, 2007  
(63)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:50 a.m., in room 2, Victoria Building, the Honourable Donald H. Oliver, Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Banks, Bryden, Jaffer, Joyal, P.C., Nolin, Oliver, Stratton and Zimmer (10).

*In attendance:* Margaret Young and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 27, 2007, the committee began its consideration of Bill C-9, amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

**APPEARING:**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:***Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The Chair made an opening statement.

The minister made a statement and, together with Ms. Kane and Mr. Villettorte, answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007  
(64)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:17 p.m., in room 257, East Block, the Honourable Lorna Milne, Deputy Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Banks, Bryden, Hays, P.C., Jaffer, Joyal, P.C. and Milne (8).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 19 avril 2007  
(63)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Donald H. Oliver (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Banks, Bryden, Jaffer, Joyal, C.P., Nolin, Oliver, Stratton et Zimmer (10).

*Également présents :* Margaret Young et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 février 2007, le comité entreprend son examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

**COMPARAÎT :**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :***Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal;

Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le ministre fait une déclaration puis, aidé de Mme Kane et de M. Villettorte, répond aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2007  
(64)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Banks, Bryden, Hays, C.P., Jaffer, Joyal, C.P., et Milne (8).

*In attendance:* Margaret Young, Jack Stilborn, Robin MacKay and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 20, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 23.*)

**WITNESS:**

*As an individual:*

David E. Smith, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, University of Regina (by video conference).

The Deputy Chair made an opening statement.

Mr. Smith made a statement and answered questions.

At 5:34 p.m., the committee suspended.

At 5:39 p.m., the committee resumed.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 27, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

**WITNESS:**

*As an individual:*

Anthony Doob, Professor, Centre of Criminology, University of Toronto.

The Deputy Chair made an opening statement.

Mr. Doob made a statement and answered questions.

At 7:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTESTÉ:**

---

OTTAWA, Thursday, April 26, 2007  
(65)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:48 a.m., in room 257, East Block, the Honourable Lorna Milne, Deputy Chair, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Andreychuk, Baker, P.C., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Milne, Nolin and Rivest (9).

*In attendance:* Robin MacKay and Wade Riordan Raaflaub, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Aussi présents :* Margaret Young, Jack Stilborn, Robin MacKay et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Également présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 20 février 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 23 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

*À titre personnel :*

David E. Smith, membre sénior, Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan, Université de Regina (par vidéoconférence).

La vice-présidente fait une déclaration liminaire.

M. Smith fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 34, la séance est interrompue.

À 17 h 39, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 février 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

**TÉMOIN :**

*À titre personnel :*

Anthony Doob, professeur, Centre de criminologie, Université de Toronto.

La vice-présidente fait une déclaration liminaire.

M. Doob fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 heures, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

---

OTTAWA, le 26 avril 2007  
(65)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 48, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*vice-présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Andreychuk, Baker, C.P., Bryden, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Milne, Nolin et Rivest (9).

*Également présents :* Robin MacKay et Wade Riordan Raaflaub, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 27, 2007, the committee continued its consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

*WITNESSES:*

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Project Manager, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Sara Johnson, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Police Association:*

David Griffin, Executive Officer.

The Deputy Chair made an opening statement.

Ms. Barr-Telford made a statement and together with Mr. Grimes and Ms. Johnson answered questions.

At 12:08 p.m., the committee suspended.

At 12:13 p.m., the committee resumed.

Mr. Griffin made a statement and answered questions.

At 1:11 p.m., the committee proceeded to discuss matters related to committee business.

It was agreed that the committee proceed with the scheduled witnesses for Wednesday, May 2, 2007.

It was agreed that the committee proceed to clause by clause consideration of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment) next Thursday, May 3, 2007.

At 1:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 27 février 2007, le comité poursuit son examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

*TÉMOINS :*

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, gestionnaire de projet, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique;

Sara Johnson, analyste principale, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne des policiers :*

David Griffin, agent exécutif.

La vice-présidente fait une déclaration liminaire.

Mme Barr-Telford fait une déclaration puis, aidée de M. Grimes et de Mme Johnson, répond aux questions.

À 12 h 8, la séance est interrompue.

À 12 h 13, la séance reprend.

M. Griffin fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 h 11, le comité discute de questions relatives à ses travaux.

Il est convenu que le comité entende les témoins prévus le mercredi 2 mai 2007.

Il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis) le jeudi 3 mai 2007.

À 13 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, April 19, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment), met this day at 10:50 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Donald H. Oliver** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today to begin its examination of Bill C-9.

This bill seeks to amend section 742.1 of the Criminal Code to provide that a person convicted of a serious personal injury offence as defined in section 752 of the code, a terrorism offence or a criminal organization offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more, is not eligible for a conditional sentence.

A serious personal injury offence is defined as an indictable offence other than treason or murder involving the use or attempted use of violence against another person. It is also defined as an offence involving conduct endangering or likely to endanger the life or safety of another person, or inflicting or likely to inflict severe psychological damage upon another person. The offence in question must be one for which the offender may be sentenced to imprisonment for 10 years or more.

Conditional sentences were first introduced in September of 1996 and allow for sentences of imprisonment to be served in the community rather than in a correctional facility.

To speak to us today on this bill, we are honoured to have the Minister of Justice and Attorney General, the Honourable Robert Nicholson. He was first elected as a member of Parliament for Niagara Falls in 1984. During that time, he served as Minister for Science and Minister responsible for Small Business, Parliamentary Secretary to the Attorney General and Justice Minister and Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons.

In January 2005, he was appointed Chief Opposition Whip. Upon re-election in 2006, Mr. Nicholson served as Leader of the Government in the House of Commons and Minister for Democratic Reform during the first year in office of Canada's new government. Mr. Nicholson was appointed Minister of Justice and Attorney General of Canada by Prime Minister Stephen Harper on January 4, 2007.

Minister Nicholson, we welcome you to our committee today. The floor is now yours.

**Hon. Robert Douglas Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you for all the work your committee does and will do.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 19 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis) se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour en faire l'examen.

**Le sénateur Donald H. Oliver** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est ici aujourd'hui pour amorcer son examen du projet de loi C-9.

Le projet de loi vise à modifier l'article 742.1 du Code criminel afin qu'une infraction constituant des sévices graves à la personne telle que définie à l'article 752 de cette loi, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, selon le cas, punissable, par mise en accusation, d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus ne puisse faire l'objet d'un emprisonnement avec sursis.

L'expression « sévices graves à la personne » se définit comme un acte criminel autre que la trahison ou le meurtre impliquant soit l'emploi, ou une tentative d'emploi, de la violence contre une autre personne; soit une conduite dangereuse, ou susceptible de l'être, pour la vie ou la sécurité d'une autre personne, ou une conduite ayant infligé, ou susceptible d'infliger, des dommages psychologiques graves à une autre personne. L'infraction en question doit être punissable d'un emprisonnement d'au moins dix ans.

La peine d'emprisonnement avec sursis, instaurée en septembre 1996, permet de purger une peine dans la collectivité plutôt que dans un établissement correctionnel.

Pour nous parler de ce projet de loi aujourd'hui, nous sommes honorés d'accueillir le ministre de la Justice et procureur général, l'honorable Robert Nicholson. Celui-ci a été élu au Parlement en tant que représentant de Niagara Falls en 1984. Depuis, il a été ministre des Sciences et ministre chargé de la petite entreprise, secrétaire parlementaire du ministre de la Justice et procureur général et secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes.

En janvier 2005, il a été nommé whip de l'opposition. Après sa réélection, en 2006, M. Nicholson a assumé le rôle de leader du gouvernement à la Chambre des communes et de ministre de la Réforme démocratique pendant la première année au pouvoir du nouveau gouvernement du Canada. M. Nicholson a été nommé ministre de la Justice et procureur général du Canada par le premier ministre Stephen Harper le 4 janvier 2007.

Ministre Nicholson, nous vous souhaitons la bienvenue à notre comité aujourd'hui. Vous avez la parole.

**L'honorable Robert Douglas Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Je remercie le comité pour tout le travail qu'il effectue et qu'il continuera d'effectuer.

I am pleased to be joined on my left from the Department of Justice by Ms. Catherine Kane, Acting Senior Counsel from the Criminal Law Policy Section, and Mr. Matthias Villetorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

[*Translation*]

Bill C-9, introduced in May 2006, reflects the government's commitment to eliminate conditional sentences in cases of very serious offences, including violent sexual assault committed with a weapon or against children and impaired driving causing death or injury.

[*English*]

Conditional sentences, often referred to as house arrest, are currently available if the sentence is less than two years. The offence is not punishable by a mandatory term of imprisonment. The court is satisfied that the offender, to serve the sentence of imprisonment in the community, would not endanger the safety of the community, and the court is satisfied that allowing the offender to serve the sentence in the community under conditions would be consistent with the fundamental purpose and principles of sentencing set out in the Criminal Code.

Bill C-9, as amended, proposes an additional prerequisite that would restrict the use of conditional sentences for terrorism offences, criminal organization offences and serious personal injury offences, as defined in section 752 of the Criminal Code. Those offences are prosecuted by indictment and punishable by 10 or more years.

Bill C-9 seeks to restore Parliament's original intention in introducing conditional sentences in 1996, and to improve people's confidence in the administration of justice.

When an offender is sentenced to house arrest for a serious crime, particularly one involving violence, Canadians do not feel that the conduct of the offender has been adequately denounced or that other offenders will be deterred. This sentence can also serve to undermine the sense of security and safety that Canadians have about their communities.

I do not want to leave the impression that these kinds of cases are widespread. We recognize that a conditional sentence order can be an effective and sensible sanction for many non-violent offences.

As well, the current conditional sentencing regime includes numerous checks and balances to ensure proper functioning. For example, if the conditions of a conditional sentence order are breached, the sentence can be expeditiously converted to actual jail for all or part of the remainder of the sentence.

Je suis ravi d'être accompagné, à ma gauche, de Mme Catherine Kane, avocate générale principale par intérim, et de M. Matthias Villetorte, avocat, tous deux de la Section de la politique en matière de droit pénal du ministère de la Justice.

[*Français*]

Le projet de loi C-9, déposé en mai 2006, reflète l'engagement du gouvernement à éliminer les condamnations avec sursis dans les cas de crimes graves, notamment les infractions sexuelles avec violence liées aux armes à feu ou commises à l'égard d'enfants et la conduite avec facultés affaiblies causant la mort ou des blessures graves.

[*Traduction*]

L'emprisonnement avec sursis, que l'on appelle souvent détention à domicile, est une option disponible lorsqu'une personne est condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans pour une infraction non assortie d'une peine d'emprisonnement obligatoire. Le tribunal peut, s'il est convaincu que le fait de purger la peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de celle-ci et est conforme à l'objectif et aux principes énoncés dans le Code criminel, ordonner au délinquant de purger sa peine dans la collectivité.

Le projet de loi C-9, tel que modifié, propose un prérequis additionnel qui aurait pour effet de restreindre le recours à l'emprisonnement avec sursis pour une infraction de terrorisme, une infraction d'organisation criminelle ou une infraction constituant des sévices graves à la personne au sens de l'article 752 du Code criminel. Les infractions en question sont punissables, par voie de mise en accusation, d'une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus.

Le projet de loi C-9 vise à restaurer l'intention originale du Parlement lorsqu'il a introduit l'emprisonnement avec sursis, en 1996, et à rehausser la confiance de la population dans l'administration de la justice.

Lorsqu'un délinquant est condamné à la détention à domicile pour un crime grave, particulièrement un crime perpétré avec violence, les Canadiens n'ont pas le sentiment que sa conduite a été adéquatement dénoncée et que d'autres délinquants seront dissuadés d'agir de la même façon. Une telle peine peut aussi avoir pour effet de miner le sentiment qu'ont les Canadiens d'être en sécurité dans leurs collectivités.

Je ne veux pas laisser croire que de tels cas sont largement répandus. Nous reconnaissons qu'une ordonnance de sursis peut être une sanction raisonnable et efficace pour de nombreuses infractions exemptes de violence.

En outre, le régime actuel de condamnation avec sursis comporte de nombreux freins et contrepoids qui en assurent le bon fonctionnement. Par exemple, en cas de violation des conditions d'une ordonnance de sursis, la peine d'emprisonnement avec sursis peut être rapidement commuée en peine d'emprisonnement pour la totalité ou une partie de la peine qui reste à purger.

However, many Canadians, including provincial and territorial justice ministers, share the government's view that greater guidance needs to be given to the courts with respect to serious violent and sexual offences.

As you may already know, the rationale behind the creation of the conditional sentencing regime was to respond to the need to reduce reliance on incarceration for less serious offences.

In the leading case of *Regina v. Proulx*, the Supreme Court of Canada recognized that while a conditional sentence can be onerous and used to express objectives of denunciation and deterrence, usually it will be more lenient than a jail sentence of equal duration.

The Supreme Court went on to say that where objectives such as denunciation and deterrence are particularly pressing, incarceration likely will be the more appropriate sanction.

The fundamental purpose of sentencing requires that any sentence, including conditional sentences, must contribute to respect for the law and the maintenance of a just, peaceful and safe society. The fundamental principle of sentencing demands that it be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender.

Moreover, a sentence must reflect all the other sentencing principles contained in section 718 to section 718.2 of the Criminal Code. These principles include the objectives of denunciation, general deterrence and incapacitation, where necessary. Action needs to be taken, and this need is reflected in the bill before you.

How would Bill C-9 change the current conditional sentencing regime? First, terrorism and criminal organization offences punishable by a maximum sentence of 10 years imprisonment and prosecuted by indictment — and all but a few are prosecuted by way of indictment — would be ineligible for a conditional sentence of imprisonment.

Although the likelihood of such offences receiving conditional sentence is improbable, Bill C-9 nonetheless clearly renders these offences ineligible for a conditional sentence.

Second, Bill C-9 would make serious personal injury offences ineligible for conditional sentences. The effect of this reform would be to prevent the imposition of a conditional sentence for many serious and violent offences that the public does not agree should be eligible for punishment by house arrest. For example, offences of sexual assault prosecuted by indictment, sexual assault with a weapon and aggravated sexual assault, which are specifically defined in section 752 of the Criminal Code as serious personal injuries, would no longer be eligible for a conditional sentence.

Other ineligible offences would be those offences involving the use of violence against another person or that involve conduct endangering or likely to endanger the life or safety of another

Toutefois, de nombreux Canadiens, y compris des ministres de la Justice provinciaux et territoriaux, partagent l'opinion du gouvernement qu'il convient de fournir aux tribunaux davantage de directives en ce qui concerne les crimes graves, violents et de nature sexuelle.

Comme vous le savez sans doute déjà, la peine d'emprisonnement avec sursis a été créée parce qu'on jugeait nécessaire de réduire le recours à l'incarcération pour des crimes moins graves.

Dans l'importante affaire *Regina c. Proulx*, la Cour suprême du Canada a reconnu que si une peine avec sursis peut être sévère et indiquée pour concrétiser les objectifs de la dénonciation et de la dissuasion, elle sera habituellement plus clémentine qu'une peine d'emprisonnement d'égale durée.

Dans son arrêt, la Cour suprême ajoute que lorsque les objectifs de la dénonciation et de la dissuasion sont particulièrement impératifs, l'incarcération sera vraisemblablement la sanction la plus indiquée.

Le prononcé des peines, y compris la peine d'emprisonnement avec sursis, a pour objectif premier de contribuer au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre. La détermination de la peine repose sur le principe fondamental de la proportionnalité, c.-à-d. que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité de son auteur.

En outre, la peine doit être conforme à tous les autres principes de détermination de la peine énoncés aux articles 718 à 718.2 du Code criminel. Ce principe inclut les objectifs de dénonciation, de dissuasion générale et de neutralisation, le cas échéant. Il est nécessaire d'agir, et cette nécessité se reflète dans le projet de loi à l'étude.

De quelle façon le projet de loi C-9 modifie-t-il le régime actuel d'emprisonnement avec sursis? Premièrement, les infractions de terrorisme et d'organisation criminelle punissables, par voie de mise en accusation — et c'est pratiquement la totalité qui l'est —, d'une peine maximale de dix ans, ne pourraient faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis.

Bien qu'il soit peu probable que de telles infractions donnent lieu à une peine d'emprisonnement avec sursis, le projet de loi C-9 les rend néanmoins clairement inadmissibles à une telle peine.

Deuxièmement, en vertu du projet de loi C-9, l'infraction de sévices graves à la personne ne pourrait être sanctionnée par la peine d'emprisonnement avec sursis. Cette réforme aurait pour effet d'interdire l'imposition d'une peine avec sursis dans les nombreux cas d'infractions graves et violentes qui, selon l'opinion publique, ne devraient pas être sanctionnées par la détention à domicile. Par exemple, les infractions, poursuivies par voie de mise en accusation, d'agression sexuelle, d'agression sexuelle armée ou d'agression sexuelle grave, qui sont spécifiquement définies à l'article 752 du Code criminel comme étant des sévices graves à la personne, ne pourraient plus faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis.

D'autres infractions seraient aussi dans le même cas, notamment celles impliquant soit l'emploi de la violence contre une autre personne, soit une conduite dangereuse, ou susceptible

person, or inflicting or likely to inflict severe psychological damage upon another person that are punishable by a maximum penalty of 10 years of imprisonment or more and, as I indicated earlier, prosecuted by indictment. For example, offences such as aggravated assault or attempted murder would be ineligible for house arrest.

Of course, we recognize that this part of the definition of a “serious personal injury offence” will be subject to interpretation in accordance with the facts and circumstances of each case.

There is existing case law in the interpretation of a serious personal injury offence in the current context of a dangerous offender application, which I think should be of some assistance.

Accordingly, in this context, the case law indicates that a serious personal injury offence may be established where the offence involved violence that goes beyond trifling. In the 2005 judgment of the Saskatchewan Court of Appeal in *Goforth*, the accused had been convicted of assault with a weapon.

He had been drinking with the victim and several other people when, for no reason, he attacked the victim, hitting her with a wine bottle. The victim went to hospital. She had no broken bones, but medical staff put her arm in a sling, gave her medication and discharged her. In that case, the Saskatchewan Court of Appeal held that there was no reason to import into the definition of a serious personal injury offence in section 752 a requirement that the predicate offence involve a serious degree of violence or endangerment.

As with any criminal reform, it might take some time for criminal justice professionals — prosecutors, defence lawyers and judges — to adjust to these changes. That is why, in part, Bill C-9 will come into force six months after receiving Royal Assent, to provide time to prepare for these changes. As well, the criminal justice professionals will be able to draw on the established case law around a serious personal injury offence in the dangerous offender context.

Our message with Bill C-9 is clear. We want serious violent offences to be treated more seriously and not to be punished by house arrest. This committee will know that the bill before you is different from the bill introduced by the government. Specifically, it does not eliminate the use of conditional sentences for serious drug offences in the Controlled Drugs and Substances Act unless they are committed as part of a criminal organization offence.

de l'être, pour la vie ou la sécurité d'une autre personne, soit une conduite ayant infligé, ou susceptible d'infliger des dommages psychologiques graves à une autre personne punissables d'un emprisonnement d'au moins dix ans et, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, poursuivies par voie de mise en accusation. Par exemple, les infractions telles les voies de fait graves ou les tentatives de meurtre ne pourraient se solder par une condamnation à la détention à domicile.

Bien entendu, nous reconnaissons que cette partie de la définition de « sévices graves à la personne » sera sujette à l'interprétation en fonction des faits et des circonstances propres à chaque cas.

Il existe une jurisprudence de l'interprétation de l'infraction des sévices graves à la personne dans le contexte actuel d'une demande de déclaration de délinquant dangereux, ce qui, à mon avis, devrait être d'une certaine utilité.

Dans ce contexte, la jurisprudence estime qu'une infraction de sévices graves à la personne a lieu lorsque l'infraction est perpétrée avec une violence non négligeable. En 2005, dans l'affaire *Goforth*, qui a fait l'objet d'un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan en 2005, l'inculpé avait été accusé d'agression armée.

Il avait bu avec la victime et d'autres personnes et, soudainement, sans raison, il s'en est pris à elle, la frappant avec une bouteille de vin. La victime s'est rendue à l'hôpital où l'on a constaté qu'elle n'avait rien de cassé. Le personnel médical a mis son bras en attelle et lui a donné des médicaments avant de la renvoyer chez elle. Dans cette affaire, la Cour d'appel de la Saskatchewan a soutenu qu'il n'y avait pas lieu d'importer dans la définition d'une infraction de sévices graves à la personne selon l'article 752 l'exigence que l'infraction de prédictat implique un degré de violence ou de mise en danger grave.

Comme pour toute réforme pénale, il faudra sans doute un certain temps pour que les professionnels du système de justice pénale — les procureurs, les avocats de la défense et les juges — s'adaptent à ces changements. C'est en partie pour leur donner le temps de se préparer à ces changements que le projet de loi C-9 entrera en vigueur six mois après avoir reçu la sanction royale. De plus, les professionnels du système de justice pénale pourront tirer partie de la jurisprudence établie à propos d'une infraction de sévices graves à la personne dans le contexte d'une demande de déclaration de délinquant dangereux.

Le message que nous voulons livrer au moyen du projet de loi C-9 est clair. Nous voulons que les infractions de nature violente soient traitées avec plus de sévérité et ne soient pas punissables par une peine de détention à domicile. Le comité aura constaté que le projet de loi dont il est saisi diffère de celui qui a été présenté par le gouvernement. Spécifiquement, il n'élimine pas le recours à l'emprisonnement avec sursis pour sanctionner les infractions graves en matière de drogue figurant dans la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, à moins qu'elles n'aient été commises dans le contexte d'une infraction d'organisation criminelle.

While this approach is not our preferred one, I recognize that in a minority Parliament, compromises are necessary. In this respect, we remain of the view that Bill C-9 changes the current law by eliminating the use of conditional sentences for serious violent offences that are currently eligible to receive a conditional sentence.

Consider, for instance, the 2004 Manitoba Queen's Bench decision in *Hogg*. In that case, the accused was a 21-year-old university student. After consuming approximately 15 alcoholic beverages, he mistook the victim for a person who had assaulted him and his close friend. The accused and two friends followed the victim home, at which point the accused struck the victim on the side of the head with a steel bar that is normally used to secure the steering wheel of a car.

The victim, a young university student who aspired to become a lawyer, almost died. He was hospitalized for approximately two months with a severely fractured skull. As a consequence, the victim sustained a mild form of brain damage that has impaired his speech and memory.

The accused pleaded guilty to aggravated assault and received house arrest of two years less a day for an indictable offence that is punishable by a maximum sentence of 14 years. Under Bill C-9, I believe that such a fact situation would constitute a serious personal injury offence and therefore would be ineligible for conditional sentence.

[*Translation*]

Bill C-9 affirms that the adequate response to crimes of serious violence is the denunciation implied in a sentence of imprisonment.

[*English*]

I wish you the very best in your deliberations, I look forward to them, and I would be pleased to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you, minister, for an excellent overview of this act. Some criminal bills that come here, the omnibus bills, are inches thick, but this bill is one page. I note that you referred to clause 2 in your remarks that "This act comes into force six months after the day on which it receives Royal Assent," which gives a six-month period for police officers and the courts and so on to become familiar with what you are trying to do in this bill.

Do you have an education program that is a part of that familiarization? Will there be a rollout of some kind of educational program that will help teach people what the changes will be? If so, what form will that program take?

Cette approche n'est pas celle que nous aurions privilégiée, mais dans un Parlement minoritaire, des compromis sont nécessaires. À cet égard, nous estimons que le projet de loi C-9 modifie la loi actuelle en éliminant l'imposition d'une peine avec sursis pour des infractions graves perpétrées avec violence qui, présentement, peuvent faire l'objet d'une condamnation avec sursis.

Prenons, par exemple, la décision rendue par la Cour du banc de la Reine du Manitoba en 2004, dans l'affaire *Hogg*. En l'occurrence, l'inculpé était un étudiant d'université de 21 ans. Après avoir consommé une quinzaine de boissons alcoolisées, il a pris la victime pour quelqu'un qui l'avait agressé, ainsi qu'un bon ami à lui. L'accusé et deux amis ont suivi la victime jusque chez elle. Arrivé là, l'accusé a asséné à la victime un coup de barre d'acier sur le côté de la tête. C'est le type de barre d'acier dont on se sert normalement pour bloquer le volant d'une voiture.

La victime, un jeune étudiant d'université qui aspirait à devenir avocat, a presque été tuée. Il a été hospitalisé pendant deux mois environ, souffrant d'une grave fracture du crâne. À la suite de cette agression, la victime a subi des dommages cérébraux légers qui ont affecté son élocution et sa mémoire.

L'accusé a plaidé coupable à des accusations de voies de fait graves et a été condamné à deux ans moins un jour de détention à domicile pour une infraction punissable, par voie de mise en accusation, d'une peine maximale de 14 ans. En vertu du projet de loi C-9, je pense que cette agression aurait constitué une infraction de sévices graves à la personne et, par conséquent, elle n'aurait pas pu être sanctionnée par une peine d'emprisonnement avec sursis.

[*Français*]

Le projet de loi C-9 affirme que la réponse appropriée à la violence grave est la dénonciation qui représente une peine d'emprisonnement.

[*Traduction*]

Mes meilleurs voeux vous accompagnent dans vos délibérations. Je suis impatient d'en prendre connaissance. Pour l'heure, je suis disposé à répondre à toutes vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre, de cet excellent survol de la mesure à l'étude. Certains projets de loi concernant le système pénal qui nous sont soumis, les projets de loi omnibus, sont très épais, mais la présente mesure ne compte qu'une page. Je note que vous avez fait référence à l'article 2 dans vos commentaires. Vous avez dit que cette loi entrerait en vigueur six mois après le jour où elle recevrait la sanction royale, ce qui donne six mois aux corps policiers et aux tribunaux pour se familiariser avec les objectifs que vous souhaitez atteindre grâce à cette mesure.

Avez-vous un programme de formation pour faciliter cette période de familiarisation? Envisage-t-on d'élaborer un programme éducatif quelconque pour communiquer aux intéressés la nature des changements? Dans l'affirmative, quelle forme prendra ce programme?

**Mr. Nicholson:** Thank you for the question. My understanding is that, pursuant to the consultations that we have had with the provinces and territorial governments, they are well aware that this change has been in the works and they will take the appropriate steps to ensure that people within the criminal justice system are aware of the changes we want to bring about.

**The Chairman:** On that basis, do you feel that six months is more than adequate time?

**Mr. Nicholson:** I think so. When we make a change of this nature, it is appropriate to give those involved in the criminal justice system the opportunity to look at the intentions of Parliament, to look at the legislation and to prepare themselves accordingly.

**Senator Jaffer:** If I may continue with the question Senator Oliver asked, do you agree that there are always ongoing training sessions: They are not something unusual?

**Mr. Nicholson:** That is a good point.

**Senator Jaffer:** I want to welcome you and thank you for your opening, which was clear. I want to clarify something before I ask questions. I am sure you are aware that Senator Tkachuk is speaking for the Government in the Senate. He had proposed maybe an amendment to the bill. Perhaps I am mistaken, but from your opening remarks I understand that you would be content with the bill the way it is.

**Mr. Nicholson:** Thank you for raising that matter. As I indicated in my opening remarks, I preferred the bill as it was introduced originally in the House of Commons. However, I recognize that the bill here is an improvement over the present situation.

As you know, and as I indicated in my opening comments, this bill was introduced in May 2006, and we are halfway through April of 2007. My concern is that if the bill continues to be amended, and particularly if the bill is restored to the way it was, which was found to be unacceptable to the opposition parties, we will have a further delay in what I believe is a necessary reform of the Criminal Code.

I know a number of suggestions have been made about possibly amending the bill or restoring the bill to the way it was, but again I recognize the limitations of a minority Parliament. If this committee would see fit to enact this bill in its present amended form, I would be pleased.

**Senator Jaffer:** Thank you for clarifying that point. Minister, in your opening, you took away all my brilliant questions that I worked on last night.

**Mr. Nicholson:** I am sorry about that.

**Senator Jaffer:** I was pleased to hear you say that there is a guideline for the judges, but there is also discretion for the judges. Parliament is sending a strong message that with violent crimes, conditional sentence is not something that the Parliament will

**M. Nicholson :** Merci de la question. Comme nous avons eu des consultations avec les représentants des gouvernements territoriaux et provinciaux, ils étaient au courant que ce changement était dans le collimateur et ils prendront les mesures appropriées pour aviser les intervenants du système de justice pénale des changements que nous souhaitons apporter.

**Le président :** Dans cette optique, pensez-vous que six mois, c'est plus que suffisant?

**M. Nicholson :** Je le pense. Lorsqu'on apporte un changement de cette nature, il convient de donner aux intervenants du système de justice pénale la possibilité d'assimiler les intentions du gouvernement, d'étudier la mesure législative et de se préparer en conséquence.

**Le sénateur Jaffer :** Avec votre permission, je continuerai dans la même veine que le sénateur Oliver. N'y a-t-il pas constamment des séances de formation? Ne sont-elles pas monnaie courante?

**M. Nicholson :** C'est un bon argument.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie de votre déclaration liminaire, qui se distinguait par sa clarté. J'aimerais obtenir une précision avant de poser mes questions. Comme vous le savez certainement, le sénateur Tkachuk exprime le point de vue du gouvernement au Sénat. Il avait songé à présenter un amendement au projet de loi. Je me trompe peut-être, mais si j'ai bien compris votre déclaration d'ouverture, vous êtes satisfait du projet de loi tel qu'il est.

**M. Nicholson :** Je vous remercie de soulever cette question. Comme je l'ai mentionné tout à l'heure, je préférerais le projet de loi présenté initialement à la Chambre des communes. Toutefois, je reconnais que la mesure à l'étude représente une amélioration par rapport à la situation actuelle.

Comme vous le savez, et comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, le projet de loi a été présenté en mai 2006, et nous sommes à la mi-avril 2007. Je crains que si le projet de loi continue de faire l'objet d'amendements, et particulièrement si on devait revenir à sa version originale, laquelle a été jugée inacceptable par les partis d'opposition, cela retarderait encore davantage ce que j'estime être une réforme nécessaire du Code criminel.

Je sais que d'aucuns ont évoqué la possibilité d'amender le projet de loi ou de revenir à son ancienne version, mais encore une fois, il faut composer avec les contraintes d'un Parlement minoritaire. Si votre comité jugeait bon d'adopter le projet de loi tel que modifié présentement, j'en serais heureux.

**Le sénateur Jaffer :** Je vous remercie de cette précision. Monsieur le ministre, dans votre déclaration d'ouverture, vous avez répondu à toutes les brillantes questions que j'avais préparées hier soir.

**M. Nicholson :** Vous m'en voyez désolé.

**Le sénateur Jaffer :** Je me réjouis de vous avoir entendu dire que vous alliez fournir des directives aux juges, sans toutefois porter atteinte au pouvoir discrétionnaire de la magistrature. Le Parlement envoie un message ferme, soit qu'il n'est pas favorable

look at favourably, but the bill still leaves the discretion to the judges. Have I heard you correctly on that?

**Mr. Nicholson:** We are giving more guidance and making it clear, to the extent that we can, situations when we think a house arrest or conditional sentence is inappropriate. I think it is important to give that guidance. The original conditional sentencing provisions were put in, I believe, in 1996, so they have been around for 10 or 11 years. The interpretation of that clause has been considered by a number of courts in this country, as you are aware. It is incumbent upon us to give direction to the intention of Parliament, and I believe that this bill gives that direction. This bill is an improvement over the present situation and it gives the guidance that I think is appropriate for Parliament to give to the courts and to those involved in the criminal justice system. I think it is a step forward.

**Senator Jaffer:** This question is not so much about the bill, but about the impact of the bill. I want to canvass that impact with you. I am sure you have read the briefs of the Canadian Bar Association and others. They mention the impact on the civil legal aid system when more lawyers are needed on the criminal side. Are you looking at increasing legal aid funding in different provinces to help with this bill and other bills coming forward?

**Mr. Nicholson:** I was pleased with the provisions of the recent budget tabled and passed in the House of Commons that give longer term, stable funding for the legal aid system. I believe in the legal aid system. As you know, it is administered and, for the most part, financed at the provincial level. Legal aid addresses our concerns that individuals receive legal representation. Studies and individuals have indicated that, when individuals do not have legal representation, apart from placing their own rights in jeopardy, lack of representation is difficult to handle because it clogs up our system and delays the court system. There are strong arguments for legal aid.

With respect to the impact of this bill, one point that I tried to make in my opening comments is that, for the most part, we think that the courts are right on this subject. We are attempting to give further refinement. There are many instances where a conditional sentence is an appropriate response to an individual being convicted, and I am the first one to acknowledge that point. I gave you an example of one, and I think it is appropriate for us to do that, but I do not want to leave the impression that there are thousands or tens of thousands of these kinds of cases. Their number is relatively small, it seems to me, but they are important just the same. If people see that the sentence does not match the seriousness of the crime, that perception can have consequences for the criminal legal justice system. If people tend to lose confidence in the criminal justice system, the consequences are not positive. A bill that limits conditional sentencing helps to restore

à l'imposition d'une condamnation avec sursis dans le cas de crimes violents, mais la mesure laisse tout de même une marge de manoeuvre discrétionnaire aux juges. Ai-je bien saisi vos propos à cet égard?

**M. Nicholson :** Nous leur fournissons une directive. Nous précisons, dans toute la mesure du possible, quelles sont les situations où nous jugeons que la détention à domicile ou l'emprisonnement avec sursis n'est pas indiqué. Je pense qu'il est important de fournir cette directive. Si je ne m'abuse, les dispositions concernant la peine d'emprisonnement avec sursis remontent à 1996; elles existent donc depuis une dizaine d'années. Comme vous le savez, un certain nombre de tribunaux du pays se sont penchés sur l'interprétation de cette clause. Il nous incombe de préciser l'intention du gouvernement, et je crois que c'est ce que fait ce projet de loi. La mesure représente une amélioration par rapport à la situation actuelle et elle propose aux tribunaux et aux divers intervenants du système de justice pénale des principes directeurs, principes que le Parlement est habilité à leur communiquer. À mon avis, c'est un pas en avant.

**Le sénateur Jaffer :** Ma prochaine question ne porte pas tant sur la teneur du projet de loi que sur ses répercussions. Je veux discuter de ses conséquences avec vous. Je suis sûr que vous avez lu les mémoires de l'Association du Barreau canadien et d'autres témoins. Ils ont évoqué les répercussions que le projet de loi aurait sur le système d'aide juridique alors qu'on aura besoin d'un plus grand nombre d'avocats au pénal. Envisagez-vous d'augmenter le financement de l'aide juridique dans les diverses provinces pour les aider à faire face aux conséquences de cette mesure et d'autres mesures qui se profilent à l'horizon?

**M. Nicholson :** J'ai été ravi de voir que le récent budget déposé et adopté à la Chambre des communes renfermait des dispositions qui accordent un financement stable à long terme au système de l'aide juridique. Je crois en l'aide juridique. Comme vous le savez, elle est administrée et presque entièrement financée par les instances provinciales. L'aide juridique traduit notre volonté que chacun puisse être représenté par un avocat. D'après des études spécialisées, lorsque des individus sont privés de représentation juridique, outre que cela porte atteinte à leurs droits, ce manque de représentation est difficile à gérer car il a pour effet d'embouteiller notre système et de causer des délais. Ces arguments convaincants militent en faveur de l'aide juridique.

En ce qui a trait aux répercussions du projet de loi, j'ai essayé de faire comprendre dans ma déclaration d'ouverture que la plupart du temps, les tribunaux ont l'heure juste à ce sujet. Nous essayons simplement de peaufiner le système. Dans de nombreux cas, la condamnation avec sursis est une sanction indiquée compte tenu du comportement de l'inculpé, et je suis le premier à le reconnaître. J'ai cité un cas en exemple, et j'estime que nous sommes fondés de faire cela, mais je ne veux pas donner l'impression qu'il y a des milliers ou des dizaines de milliers de cas de ce genre. Leur nombre est relativement minime, à ce qu'il me semble, mais ils sont tout de même importants. Si les gens estiment que la peine ne correspond pas à la gravité du crime, cette perception peut avoir des conséquences néfastes pour le système de justice pénale. Si les gens commencent à perdre confiance dans le système de justice pénale, ce n'est pas une bonne

that balance. Again, you are making the point that we are not talking about gigantic numbers in this country. It is a small number, but our job as parliamentarians is to try to address that number and make those adjustments where necessary.

**Senator Bryden:** This bill is the result of the government bill, and its amendment in the House. I probably should have researched this matter before I came here. The bill was amended in the house. When it passed, did it have support of all parties, most parties or some parties?

**Mr. Nicholson:** Yes, it did, senator. To be fair, I am not sure about the Bloc Québécois or the New Democratic Party. Perhaps I will ask my colleagues.

It had overwhelming support from the House of Commons. The then justice minister and I, as Government House leader, preferred the original government bill. Nonetheless, I recognize that this bill is an improvement over the present law.

**Senator Zimmer:** Minister, it is nice to see you again. I appreciated your presentation this morning about the young lad from Winnipeg, where I come from. Ironically, many years ago, before I was a senator, I was at Mass one day and I talked to his mother. She told me the story, and it was shocking and sad. I promised her that one day, if I could make a difference, I hoped I could. Fortuitously, by act of God or Parliament, I am here today, and on Sunday I will see her again and tell her I played a role in her situation. I will bring you up to date. Her son still has not had the opportunity to go to law school because he is impeded from the accident, but I will tell her about your presentation today and your comments will be reflected to her.

I understand that conditional sentences are rarely handed down in cases of impaired driving causing death. However, for such cases, or where the impaired driving has caused injury, can you comment on how and under what circumstances restorative justice concepts are typically implied?

**Mr. Nicholson:** Are you asking, with respect to impaired driving cases?

**Senator Zimmer:** Yes.

**Mr. Nicholson:** First, thank you for your comments in respect to that unfortunate individual. I am moved by your comment that, for whatever reason, you are here today to move this bill forward. With respect to impaired driving, are you asking me if it is caught in this bill?

**Senator Zimmer:** Yes.

chose. Un projet de loi qui limite le recours à l'emprisonnement avec sursis contribue à restaurer un certain équilibre. Encore une fois, vous faites valoir qu'il ne s'agit pas d'un nombre considérable de cas. C'est un petit nombre, mais en tant que parlementaires, il nous incombe de régler le problème de ce petit nombre et de faire les ajustements qui s'imposent.

**Le sénateur Bryden :** Ce projet de loi est le fruit du projet de loi du gouvernement qui a été amendé à la Chambre. J'aurais sans doute dû fouiller la question avant de venir ici. Le projet de loi a fait l'objet d'amendements à la Chambre. Lorsqu'il a été adopté, a-t-il recueilli l'appui de tous les partis, de la plupart des partis ou de certains d'entre eux?

**M. Nicholson :** Oui, sénateur. Pour être honnête, je ne suis pas certain au sujet du Bloc québécois et du Nouveau parti démocratique. Je vais m'informer auprès de mes collègues.

La mesure a reçu l'appui généralisé de la Chambre des communes. Le ministre de la Justice de l'époque et moi-même, en tant que leader du gouvernement à la Chambre, préférons le projet de loi original du gouvernement. Néanmoins, je reconnais que cette mesure constitue une amélioration par rapport à la loi actuelle.

**Le sénateur Zimmer :** Monsieur le ministre, c'est bon de vous revoir. Je suis sensible au fait que vous ayez mentionné dans votre exposé ce matin le cas de ce jeune homme de Winnipeg, ma ville d'origine. Ironiquement, il y a de cela de nombreuses années, avant que je ne devienne sénateur, après avoir assisté à la messe, un jour, j'ai eu l'occasion de converser avec sa mère. Elle m'a raconté la scandaleuse et triste histoire de son fils. Je lui ai promis qu'un jour, si je pouvais faire pencher la balance, j'espère que je le ferais. Fortuitement, que ce soit grâce à la volonté de Dieu ou du Parlement, je suis ici aujourd'hui, et dimanche, je la reverrai pour lui dire que j'ai joué un rôle dans l'affaire qui la concerne. Voici des nouvelles fraîches. Son fils n'est toujours pas en mesure de fréquenter la faculté de droit à cause des séquelles de l'accident, mais je lui parlerai à sa mère de votre exposé d'aujourd'hui et je lui transmettrai vos commentaires.

Je crois savoir qu'il est rare qu'on impose une peine d'emprisonnement avec sursis dans les cas de conduite avec facultés affaiblies ayant causé la mort. Toutefois, en ce qui a trait à de tels cas, ou aux cas de conduite avec facultés affaiblies ayant causé des lésions corporelles, pouvez-vous nous expliquer de quelle façon et dans quelles circonstances les principes de la justice réparatrice sont habituellement appliqués?

**M. Nicholson :** Votre question porte sur les cas de conduite avec facultés affaiblies?

**Le sénateur Zimmer :** Oui.

**M. Nicholson :** Premièrement, je vous remercie de vos commentaires au sujet de ce pauvre jeune homme. Je suis touché par le fait que vous soyez ici aujourd'hui pour faire en sorte que le projet de loi aille de l'avant. En ce qui concerne la conduite avec facultés affaiblies, vous voulez savoir si cette infraction tombe sous le coup de cette mesure?

**Le sénateur Zimmer :** Oui.

**Mr. Nicholson:** If it is, it is caught with the serious personal injury or serious personal injury causing death. Perhaps I will turn to Ms. Kane.

**Senator Zimmer:** What is the application?

**Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** There have been instances where impaired causing bodily harm and not so much impaired causing death have received conditional sentences because the court has looked at the full circumstances. The circumstances could have been a tragedy and a lot of remorse on the part of the accused. In those situations, the person driving may have gone on a tour to schools, community organizations and whatnot to speak about the perils of impaired driving, and this tour is part of their sentence.

However, in another bill, Bill C-23 that will proceed eventually to this committee, there is a range of criminal procedure reforms. A clarification in that bill makes it clear that the offence of impaired driving causing death and the offence of impaired driving causing bodily harm are subject to the mandatory minimum penalties that also apply to simple impaired driving where there is no injury or death. There had been some confusion in the case law. That will be the case that the mandatory minimum penalties, MMP, would have to apply. A first offence could be only a basic fine but it would still be a mandatory minimum and, in that context, a conditional sentence would not be possible.

**Mr. Nicholson:** The situation would be caught under the present law. If there is a mandatory minimum sentence, a conditional sentence is not allowable. We are making it clear that under Bill C-23, which is another bill you will have soon, you will be able to consider those changes on the impaired driving side as well.

**Ms. Kane:** It will not be lost.

**Senator Zimmer:** It has been argued that rehabilitative and restorative objectives can be met by a sentence carried out in a community since institutional incarceration can sometimes impede rehabilitation. Also, the condition of an order can be crafted to respond to the specific needs of the offender. Given that conditional sentencing was introduced almost 11 years ago, can you comment on any evidence of its efficacy with respect to rehabilitative measures?

**Mr. Nicholson:** I am one who believes that the idea of having this option is a good idea. We know that a prison sentence is not always appropriate or the best way to handle an individual. We try to strike a balance between that option and the seriousness of the offence.

**M. Nicholson :** Si c'est le cas, c'est qu'on l'associe aux sévices graves à la personne ou aux sévices graves à la personne ayant causé la mort. Je vais me tourner vers Mme Kane.

**Le sénateur Zimmer :** Quelle est l'application de la mesure?

**Catherine Kane, avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Il y a eu des cas où la conduite avec facultés affaiblies ayant causé des blessures, et non pas tellement la conduite avec facultés affaiblies ayant causé la mort, a été sanctionnée par une peine d'emprisonnement avec sursis parce que le tribunal avait tenu compte de l'ensemble des circonstances. Les circonstances en question ont pu être une tragédie ou un remord profond de la part de l'accusé. En pareil cas, le chauffard a peut-être été tenu de faire une tournée de conférences dans les écoles, les organismes communautaires, et cetera pour discuter des dangers liés à la conduite avec facultés affaiblies; cette tournée fait partie de la peine du délinquant.

Toutefois, dans une autre mesure, le projet de loi C-23, qui sera ultérieurement soumis à votre comité, on prévoit de multiples réformes concernant la procédure en matière pénale. Le projet de loi précise que l'infraction de la conduite avec facultés affaiblies ayant causé la mort et l'infraction de la conduite avec facultés affaiblies ayant causé des blessures sont assujetties aux peines minimales obligatoires, lesquelles s'appliquent aussi à la simple conduite avec facultés affaiblies n'ayant causé ni décès ni blessure. Il y avait une certaine confusion dans la jurisprudence. Ce sont les cas où les peines minimales obligatoires s'appliquent. Une première infraction pourrait se solder par une simple amende, mais ce serait tout de même une peine obligatoire, et, dans ce contexte, une peine avec sursis ne serait pas possible.

**M. Nicholson :** Cette situation tomberait sous le coup de la loi actuelle. En cas de peine minimale obligatoire, la condamnation avec sursis n'est pas permise. Nous précisons cela dans le projet de loi C-23, une autre mesure qui vous sera soumise sous peu. Vous pourrez alors examiner les changements apportés en ce qui a trait à la conduite avec facultés affaiblies.

**Mme Kane :** Cela ne sera pas perdu.

**Le sénateur Zimmer :** Certains ont fait valoir que les objectifs de la réadaptation et de la justice réparatrice peuvent être atteints au moyen d'une peine purgée dans la collectivité étant donné que l'incarcération en établissement peut parfois nuire à la réadaptation. En outre, les conditions d'une ordonnance peuvent être façonnées de manière à répondre aux besoins spécifiques du contrevenant. Étant donné que l'emprisonnement avec sursis existe depuis près de 11 ans, pouvez-vous commenter les données, si tant est qu'il y en ait, sur son efficacité en matière de réadaptation?

**M. Nicholson :** Personnellement, j'aime bien l'idée d'avoir cette option. Nous savons qu'une peine d'emprisonnement n'est pas toujours indiquée ou que ce n'est pas la meilleure façon de traiter un individu. Nous essayons de trouver un équilibre entre cette option et la gravité de l'infraction.

In a number of cases, the seriousness of the case means that, for a number of reasons apart from the case or the situation of the individual, a conditional sentence is not appropriate. The example I gave and the examples that are given to us tend to decrease people's confidence in the criminal justice system. One hallmark or fundamental principle of Canadian society is a respect for the rule of law in this country. Frankly, I will go so far as to say that respect for the rule of law helps to define whether a society is successful or not. In part, we are trying to address that respect with a situation like this.

We want people to continue to believe that certain behaviour is so repugnant in society that to be sent home is not an appropriate response.

We are not responding only to the needs of the individual. The individual who is sent home after a serious offence, I would argue, is not receiving the right message. Individuals might make mistakes in the future by not having impressed on them the seriousness with which society objects to their behaviour.

Individual who have committed serious crimes and are incarcerated have the opportunity to think about what they have done and they have that opportunity to change their ways.

**Senator Zimmer:** I will pass on your comments of compassion to the mother. I know she will find comfort in them.

**Senator Baker:** The legislation you referenced a few moments ago regarding further changes to section 253 of the code, impaired driving: Is that the drug impaired bill you are talking about?

**Mr. Nicholson:** Yes, it is the criminal procedure bill, Bill C-23.

**Senator Baker:** Does that change section 253 to section 258 further?

Why would you introduce two pieces of legislation changing section 253 at the same time? Why not do it all in the same bill?

**Ms. Kane:** We refer to Bill C-23 as our omnibus bill. It includes a number of provisions of long-standing reforms to the Criminal Code that the minister keeps track of. His provincial colleagues, Uniform Law Conference of Canada and other groups bring them to his attention more or less to bring provisions up to date. It is not a substantive reform of many of those provisions; it is an efficiencies or effective type of reform. Bill C-9 was to correct the interpretation that was confusing in the case law to ensure that the law was clear in cases of impaired driving causing bodily harm and causing death: that the MMP applied to impaired driving also applied to those offences. That correction is the extent of the amendment. It is not a full package of impaired driving reforms.

Dans un certain nombre de cas, la gravité de l'infraction signifie que, pour de multiples raisons n'ayant rien à voir avec le cas ou la situation de l'individu, une condamnation avec sursis n'est pas indiquée. Le cas que j'ai cité et d'autres exemples en ce sens ont tendance à diminuer la confiance des gens dans le système de justice pénale. Le respect de la règle de droit est un pilier, un principe fondamental de la société canadienne. Franchement, j'irais jusqu'à dire que le respect de la règle de droit est une mesure du succès d'une société. En partie, nous essayons de soutenir ce respect en l'occurrence.

Nous voulons que les gens continuent de croire que certains comportements sont tellement répugnants aux yeux de la société qu'il n'est pas indiqué de renvoyer chez eux leurs auteurs.

Il ne s'agit pas uniquement de répondre aux besoins de l'individu. À mon avis, le perpétreur auquel on permet de rentrer chez lui après avoir commis une infraction grave ne reçoit pas le bon message. Il peut arriver que des individus commettent des erreurs ultérieurement parce qu'on ne leur a pas fait comprendre avec quelle vigueur la société s'oppose à leur comportement.

Les perpétreurs de crimes graves qui sont incarcérés ont la possibilité de réfléchir aux actes qu'ils ont posés et de modifier leur comportement.

**Le sénateur Zimmer :** Je vais communiquer vos propos empreints de compassion à la mère du jeune homme. Je sais qu'elle en sera réconfortée.

**Le sénateur Baker :** Au sujet de la mesure à laquelle vous avez fait référence tout à l'heure en parlant des changements ultérieurs qui seront apportés à l'article 253 du Code criminel concernant la conduite avec facultés affaiblies, s'agit-il du projet de loi sur la conduite avec facultés affaiblies par la consommation de drogues?

**M. Nicholson :** Oui. Il s'agit du projet de loi C-23, Loi modifiant le Code criminel en matière de procédure pénale.

**Le sénateur Baker :** Apporte-t-on d'autres modifications aux articles 253 à 258?

Pourquoi présenter simultanément deux mesures législatives pour modifier l'article 253? Pourquoi ne pas tout faire dans un même projet de loi?

**Mme Kane :** Le projet de loi C-23 est une mesure fourre-tout, comme nous le disons dans notre jargon. Elle englobe un certain nombre de dispositions apportant des changements au Code criminel qui sont dus depuis longtemps, et dont le ministre assure le suivi. Ses collègues des provinces, la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada et d'autres groupes attirent son attention sur les dispositions qui ont besoin d'être actualisées. Il ne s'agit pas d'y apporter des changements de fond; ce sont des changements d'ordre pratique. Le projet de loi C-9 visait à corriger dans la jurisprudence l'interprétation qui suscitait la confusion. On voulait s'assurer que la loi soit claire dans les cas de conduite avec facultés affaiblies ayant causé des lésions corporelles ou la mort : on souhaitait établir que les peines minimales obligatoires s'appliquent également à ces infractions. L'amendement apportait une correction qui n'allait pas plus loin. Il ne s'agit pas d'une foule de réformes concernant la conduite avec facultés affaiblies.

Another bill, Bill C-32, makes more significant amendments. Its hallmark is the drug-impaired driving provisions.

A series of criminal law reform bills are making their way through the legislative process, but the Bill C-23 package deals with a variety of things: sentencing amendments, a few impaired driving amendments, several official languages amendments and other procedural reforms such as to warrant provisions.

**Mr. Nicholson:** I would never use the term omnibus bill. That term has its own connotations, as I am sure you are aware. It is efficiencies, but you, as a long-standing parliamentarian, would be aware that when items come to our attention or are brought to our attention from provincial attorneys general, we sometimes wrap them up. They are usually non-controversial items and enjoy widespread support. I am sure this bill will be no exception to that rule.

**Senator Baker:** As Ms. Kane said, there is nothing substantial as far as the changes are concerned.

**Mr. Nicholson:** The changes are generally clarifications of the existing law, Senator Baker. On a regular basis, we usually collect these things and every so often, we introduce a bill to tighten up the law. The substantive changes to the bill that you indicated with respect to impaired driving will be available for you when we conclude our deliberations in the House of Commons on that matter.

**Senator Baker:** Is that bill called Bill C-32?

**Mr. Nicholson:** Yes.

**Senator Baker:** As far as I can see, looking at the section that is presently in the code, the only change being made to section 742.1 is the insertion of words that covers five lines. You are only inserting, as I see, three separate things that would not require, I suspect, much education on the part of the judiciary or the Crown prosecutors. Is this not a simple matter of looking at these three specific exceptions and applying them to the section already in effect? Where is the complication you are talking about?

**Mr. Nicholson:** I do not think there is any complication. It is easily understood, Senator Baker, but I take nothing for granted. I thought the original bill was straightforward and could have been implemented, but it has been changed, as you see.

A lot of individuals are involved with the criminal justice system of this country, and we indicate to provincial attorneys general across the country that we will put the changes into effect. As Senator Jaffer pointed out, an educative process is involved any time we change the Criminal Code. We want everyone involved with the criminal justice system to be aware of the changes we made.

Une autre mesure, le projet de loi C-32, apporte des modifications plus substantielles. Cette mesure s'articule autour des dispositions visant la conduite avec facultés affaiblies par la consommation de drogues.

Une série de projets de loi modifiant le Code criminel chemine dans le processus législatif. L'ensemble des mesures qui constituent le projet de loi C-23 aborde de multiples sujets : détermination de la peine, conduite avec facultés affaiblies, langues officielles et d'autres modifications de procédure touchant notamment les dispositions concernant les mandats.

**M. Nicholson :** Je n'aurais jamais utilisé l'expression « projet de loi fourre-tout », ce terme ayant une connotation que vous connaissez bien, j'en suis sûr. Ce sont des changements d'ordre pratique. En tant que parlementaires de longue date, vous savez certainement que lorsque nous décelons des lacunes ou qu'elles nous sont signalées par les procureurs généraux des provinces, on les rassemble dans une seule mesure. Il s'agit habituellement de questions non controversées qui recueillent un appui généralisé. Je suis sûr que ce projet de loi ne fera pas exception à la règle.

**Le sénateur Baker :** Comme Mme Kane l'a dit, les changements en question n'ont rien de substantiel.

**M. Nicholson :** Ce sont généralement des précisions que l'on apporte à la loi actuelle, sénateur Baker. Nous rassemblons ces changements et, périodiquement, nous présentons un projet de loi en vue de resserrer la législation. Les changements de fond ayant trait à la conduite avec facultés affaiblies, que l'on retrouve dans le projet de loi dont vous avez parlé, vous seront communiqués lorsque nous aurons terminé nos délibérations à ce sujet à la Chambre des communes.

**Le sénateur Baker :** S'agit-il du projet de loi C-32?

**M. Nicholson :** Oui.

**Le sénateur Baker :** Après avoir lu l'article 742.1 tel qu'il figure présentement dans le Code, je constate que le seul changement est l'insertion d'un texte de cinq lignes. D'après ce que je peux voir, vous ajoutez seulement trois éléments séparés qui n'exigeraient pas, d'après moi, une formation très poussée pour les magistrats ou les procureurs. Ne s'agit-il pas simplement d'appliquer ces trois exceptions bien précises à l'article déjà en vigueur? Où se trouve la complication que vous évoquez?

**M. Nicholson :** Je ne crois pas qu'il y ait la moindre complication. C'est facile à comprendre, sénateur Baker, mais je ne tiens rien pour acquis. Je trouvais que le projet de loi original était simple et qu'il aurait pu être mis en oeuvre, mais il a été modifié, comme vous pouvez le voir.

Bien des d'intervenants participent au système de justice pénale dans notre pays, et nous faisons savoir aux procureurs généraux provinciaux d'un bout à l'autre du pays que nous allons mettre en oeuvre ces changements. Comme le sénateur Jaffer l'a fait remarquer, à chaque fois que nous modifions le Code criminel, il faut faire de la formation. Nous voulons que tous ceux qui interviennent dans le système de justice pénale soient au courant des changements que nous faisons.

**Senator Baker:** With respect to the wording, Bill C-9 specifically spells out serious personal injury offence, as defined in section 752, a terrorism offence or a criminal organization offence. Then you put in the words “prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is ten years or more.” Can you think of an occasion where such offences would not be prosecuted by indictment?

**Mr. Nicholson:** In my opening comments, I stated that it would be rare that they would not be prosecuted by indictment. The original wording of this bill, as you know, made reference to the fact that if the offence had a maximum penalty of 10 years or more, then conditional sentencing. However, we are left with this particular wording after a lengthy review at the standing committee on justice. Again, I am the first one to agree with you that few cases would be prosecuted by way of summary conviction.

**Senator Baker:** I am sure that the chair, who is a former professor of law, would agree that it would be extremely unlikely to prosecute someone summarily for any of these serious offences, unless of course they ran out of the six months imposed by the Criminal Code and they had to go by indictment.

What response do you give to people who say, minister, you cited some serious cases in which a judgment was brought down by a judge. The judge makes a decision based upon the presentations of the defence and of the Crown prosecutor. If a conditional sentence is imposed and that convicted person violates that conditional sentence, then they immediately go to jail. They do not stop at “Go” and collect \$200: They immediately go to jail. The condition has been breached and the original sentence applies. Then, reverse onus is on the accused to prove that this course of action should not be the case.

Given that fact, and given that every sentence that is imposed is appealable by the Crown, and the Crown is certainly not limited by resources, then what do you say to those people who say these protections are built into the system? You can cite cases that sound terrible, but one would have to be the original trier of fact to determine whether it is as terrible as it sounds, and we have those built-in mechanisms in the code that protect us against repeat crimes.

**Mr. Nicholson:** It goes back to our role as legislators. Our job is to give guidance and direction to everyone involved with the criminal justice system, as to the seriousness with which we view particular offences. We are used to doing that and it is as old as, or even older than, Confederation. As you know, every bill that we pass has a maximum sentence. Why do we put in a maximum sentence? We are giving direction to the courts as to the seriousness with which we view that offence. The maximum sentence could be two years, five years or life imprisonment. How

**Le sénateur Baker :** Au sujet du libellé, dans le projet de loi C-9, on fait explicitement mention des sévices graves à la personne au sens de l'article 752, de l'infraction de terrorisme ou de l'infraction d'organisation criminelle, après quoi vous ajoutez le passage suivant : « Chacune d'entre elles étant poursuivie par mise en accusation et passible d'une peine maximale d'emprisonnement de 10 ans ou plus ». Pouvez-vous imaginer un cas où pareilles infractions ne seraient pas poursuivies par voie de mise en accusation?

**M. Nicholson :** Dans ma déclaration liminaire, j'ai dit que ce serait rare. Comme vous le savez, dans la première version du projet de loi, on faisait mention des infractions passibles d'une peine maximale de 10 ans ou plus, après quoi on prévoyait la peine d'emprisonnement avec sursis. Cependant, nous nous retrouvons avec ce libellé après que le projet de loi ait été longuement examiné au Comité permanent de la justice. Je suis entièrement d'accord avec vous pour dire que très peu de cas seraient poursuivis par procédure sommaire.

**Le sénateur Baker :** Je suis certain que le président, qui est un ancien professeur de droit, conviendrait qu'il est extrêmement improbable que l'on poursuive quelqu'un par procédure sommaire pour l'une ou l'autre de ces graves infractions, à moins, bien sûr, que les six mois prévus par le Code criminel soient écoulés et que l'on soit tenu de procéder par mise en accusation.

Que répondez-vous à ceux qui vous disent : monsieur le ministre, vous avez cité certains cas graves dans lesquels une décision a été rendue par un juge. Le juge rend une décision en se fondant sur les plaidoyers de l'avocat de la défense et du procureur. Si une peine d'emprisonnement avec sursis est imposée et que la personne reconnue coupable viole les conditions de cette sentence, elle est immédiatement envoyée en prison. Les conditions ayant été violées, la peine originale s'applique. En pareil cas, le fardeau de la preuve est inversé et il incombe à l'accusé de prouver qu'il n'y a pas lieu de procéder de cette manière.

Compte tenu de cela, et étant donné que toute peine peut faire l'objet d'un appel par la Couronne, et que cette dernière n'est assurément pas dépourvue de ressources, que répondez-vous à ceux qui disent que ces protections sont intégrées dans le système? Vous pouvez citer des cas qui semblent épouvantables, mais seul le juge des faits original peut déterminer si c'est aussi épouvantable que cela peut le sembler, et nous avons dans le Code des mécanismes intégrés qui nous protègent contre les récidivistes.

**M. Nicholson :** Cela met en cause notre rôle de législateur. Notre tâche est de guider tous ceux qui participent au système de justice pénale en leur donnant une indication de la gravité que nous attachons à certaines infractions en particulier. Nous sommes habitués à nous acquitter de cette tâche, qui est aussi ancienne que la Confédération, et même davantage. Comme vous le savez, tout projet de loi que nous adoptons comporte une peine maximale. Pourquoi inscrivons-nous une peine maximale? Nous donnons aux tribunaux une indication quant à la gravité de

do we come to that determination? We, as legislators, have the responsibility to make the determination as to how seriously we view the crime.

Conditional sentences were brought in, I believe, in 1996 as an alternate. I think it is an alternate that can work well and has, for the most part, worked well. However, as with any changes to the Criminal Code, it is incumbent upon those of us in the business of legislating to look at the changes, refine them, and give further guidance to the courts with respect to the changes. This response is appropriate. That is what I would say to those individuals. It is a judgment call. We must listen to Canadians. We must look at the body of evidence that is before us and come to a determination as to what we think is appropriate. We do that all the time at this level with respect to the Criminal Code. I am comfortable with this response, as I believe you are, because that is the job that falls to us. That is what I would say to those individuals who ask why we are doing this: why we are giving this guidance. It seems to me that it is our role to give guidance with respect to the criminal justice provisions.

**Senator Baker:** We have now a new Department of Public Prosecutions that was passed in a bill before this Senate committee. Presumably, we have a new system in Canada today but I am not sure whether we do: The bill was passed by the Senate. Perhaps you could comment on that.

However, I have a final question. The minister was careful when he read out the gravamen of the offence: likely to endanger, likely to do this and likely to do something else. In all those sections of the Criminal Code, nothing is clear-cut. The conditional sentences were put in there to allow a certain judgment to be made, in that someone could have a whole list of judgments against him or her, with a record 50 pages long, but perhaps relating to the same offence, and the person judged likely to endanger someone. What effect do you think this change will have on the Crown prosecutors who are now under the Director of Public Prosecutions? Will they think twice before they lay a particular charge or will they, do you think, go with the included charge?

In the case, say, of an offence of home invasion, perhaps they would go with the offence of assault robbery or some lesser offence. Because of this change that will be made, perhaps the Crown prosecutor might feel it an injustice to charge the offence that would be captured by this new section.

**Mr. Nicholson:** That is a judgment call in every case. That is the role of the Crown attorneys, who are under provincial jurisdiction. They are the ones who administer the Criminal Code and, of course, will continue to do so in the provinces of Canada. However, I think Crown attorneys will welcome

l'infraction en question, à nos yeux. La peine maximale peut être de deux ans, cinq ans ou la prison à vie. Comment prenons-nous cette décision? Il nous incombe, à titre de législateurs, de décider dans quelle mesure le crime nous apparaît grave.

La peine d'emprisonnement avec sursis a été introduite en 1996, sauf erreur, comme solution de rechange. Je pense que c'est une solution qui peut donner de bons résultats et qui a d'ailleurs, pour l'essentiel, donné de bons résultats. Cependant, à chaque fois que nous modifions le Code criminel, il nous incombe à nous, qui sommes chargés de légiférer, d'examiner les changements, d'y apporter des retouches et de donner aux tribunaux des indications plus précises relativement aux changements. Cette mesure-ci est bien avisée. Voilà ce que je dirais à ces personnes. C'est affaire de jugement. Nous devons écouter les Canadiens. Nous devons examiner l'ensemble des faits qui nous sont présentés et en arriver à une décision quant à ce qui nous paraît approprié. C'est ce que nous faisons constamment à titre de législateurs relativement au Code criminel. Je suis à l'aise avec cette mesure, comme vous l'êtes aussi, j'en suis convaincu, parce que c'est la tâche qui nous a été confiée. Voilà ce que je dirais aux personnes qui demandent pourquoi nous prenons cette mesure, pourquoi nous donnons cette indication. Il me semble que c'est notre rôle de donner une orientation générale relativement aux dispositions de justice pénale.

**Le sénateur Baker :** Nous avons maintenant un nouveau service des poursuites publiques, établi en vertu d'un projet de loi qui a été adopté par notre comité sénatorial. On peut supposer que nous avons maintenant un nouveau système au Canada, mais je ne suis pas certain que ce soit le cas : le projet de loi a été adopté par le Sénat. Peut-être pourriez-vous commenter cela.

J'ai toutefois une dernière question. Le ministre a fait très attention quand il a lu en quoi consistait l'essence de l'infraction : susceptible de mettre en danger, susceptible de faire ceci ou cela. Dans tous ces articles du Code criminel, rien n'est clair et net. Les peines d'emprisonnement avec sursis ont été créées pour permettre de porter un certain jugement, en ce sens qu'une personne pourrait avoir un casier judiciaire de 50 pages et toute une série de condamnations, mais portant peut-être toutes sur la même infraction, et la personne pourrait être jugée susceptible de mettre quelqu'un en danger. Selon vous, quelle sera l'incidence de ce changement sur les procureurs qui relèvent maintenant du directeur des poursuites pénales? Vont-ils y penser à deux fois avant de porter une accusation en particulier, ou bien vont-ils, à votre avis, opter pour l'accusation visée par la mesure?

Dans le cas, par exemple, d'une infraction d'invasion de domicile, peut-être le procureur déciderait-il d'accuser la personne de voies de fait, de vol qualifié ou d'une infraction moins grave. À cause du changement qui sera apporté, le procureur aurait peut-être le sentiment de commettre une injustice en portant une accusation qui serait visée par cette nouvelle disposition.

**M. Nicholson :** C'est affaire de jugement dans chaque cas. C'est le rôle des procureurs, qui relèvent des autorités provinciales. Ce sont eux qui administrent le Code criminel et qui continueront, bien sûr, de le faire dans toutes les provinces du Canada. Cependant, je pense que les procureurs accueilleront

direction like this and they will welcome a bill like this. I do not have any reservations that people will not charge someone with the appropriate section because they will not like the penalty that will be imposed on the individual. I do not see that as a problem.

**Senator Baker:** What was removed from this original bill then is all reference to charges that would be made under the Controlled Drugs and Substances Act or any other federal act that would be administered by federal prosecutors under the Director of Public Prosecutions office. Is that correct?

**Mr. Nicholson:** That is right.

**Senator Baker:** We are left with all charges under the Criminal Code that normally would be prosecuted or would be prosecuted by the province.

**Ms. Kane:** For clarification, the Public Prosecution Service of Canada would prosecute all Criminal Code offences and other federal statutes in the three territories. Bear in mind that even though the amendment to Bill C-9 that carves out only serious personal violence offences, terrorism offences and organized crime offences as those ineligible for conditional sentences, other criteria still govern when a conditional sentence should be imposed. While drug offences under the Controlled Drugs and Substances Act are not absolutely prohibited from receiving conditional sentences, all the other criteria would apply so they would be available only if there is no mandatory minimum penalty and if they are appropriate, based on the other criteria set out.

**Senator Baker:** The minister was not correct when he said that the provision applies only to Criminal Code offences prosecuted by the province.

**Ms. Kane:** The minister was certainly correct.

**Senator Baker:** He was correct but he forgot to mention those others.

**Mr. Nicholson:** I am sorry, Senator Baker, it is still possible. I would have preferred a direct inclusion, as was in original bill, with respect to the Controlled Drugs and Substances Act. I would have preferred that provision in the bill but it was taken out.

**Senator Baker:** Put it in an omnibus bill.

**Mr. Nicholson:** I will have a look at Bill C-23. Who knows? Would it have your support, senator, if I put it in there?

**Senator Baker:** I would need to look at the section.

**Mr. Nicholson:** That is fair enough.

**Senator Joyal:** I want to come back to the context into which this amendment to the Criminal Code is introduced. You mentioned in your presentation, and Ms. Kane said too, that

favorablement des directives comme celles-ci, qu'ils accueilleront bien un projet de loi comme celui-ci. Je ne crains nullement que l'on hésite à accuser quelqu'un en invoquant l'article pertinent sous prétexte que l'on n'aime pas la sanction qui serait alors infligée à la personne. Je ne vois là aucun problème.

**Le sénateur Baker :** On a donc retiré du projet de loi original toute référence aux changements qui seraient apportés en vertu de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances ou de toute autre loi fédérale qui serait administrée par les procureurs fédéraux relevant du bureau du directeur des poursuites publiques. Est-ce exact?

**M. Nicholson :** C'est exact.

**Le sénateur Baker :** Il reste l'ensemble des accusations portées en vertu du Code criminel qui feraient l'objet de poursuites engagées par les autorités provinciales.

**Mme Kane :** Je précise que le Service des poursuites publiques du Canada traiterait toutes les infractions au Code criminel et aux autres lois fédérales dans les trois territoires. Il ne faut pas oublier une chose. Même si l'amendement au projet de loi C-9 établit que seules les infractions de sévices graves à la personne, de terrorisme et d'organisation criminelle ne peuvent faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis, les modalités d'imposition d'une telle peine demeurent régies par d'autres critères. S'il n'est pas absolument interdit de sanctionner les infractions en matière de drogue relevant de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances par une peine avec sursis, tous les autres critères s'appliqueraient; par conséquent, cette option serait disponible uniquement s'il n'y a pas de peine minimale obligatoire et si elle est indiquée d'après les autres critères existants.

**Le sénateur Baker :** Le ministre n'avait donc pas raison de dire que cette disposition s'applique uniquement aux infractions au Code criminel faisant l'objet de poursuites intentées par la province.

**Mme Kane :** Le ministre avait tout à fait raison.

**Le sénateur Baker :** Il avait raison, mais il a oublié de mentionner ces autres possibilités.

**M. Nicholson :** Je suis désolé, sénateur Baker, cela demeure possible. J'aurais préféré que l'on inclue directement les infractions relevant de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, comme c'était le cas dans le projet de loi original. J'aurais préféré que cette disposition demeure dans le projet de loi, mais elle a été retirée.

**Le sénateur Baker :** Insérez-la dans un projet de loi omnibus.

**M. Nicholson :** Je vais examiner le projet de loi C-23. Qui sait? Aurait-elle votre appui, sénateur, si je l'intégrais dans cette mesure?

**Le sénateur Baker :** Il faudrait que je prenne connaissance du libellé de l'article.

**M. Nicholson :** C'est raisonnable.

**Le sénateur Joyal :** Je veux revenir au contexte dans lequel cet amendement au Code criminel a été introduit. Vous avez mentionné dans votre exposé — et Mme Kane l'a répété — que

the reform of conditional sentencing was introduced in 1996, 10 years ago, and you said it is time to review it. Can you tell us what kind of study has been undertaken in the department to review the existing section 742.1 and the impact it has had in the court? In other words, how was the section used; what is the rate of accused who are given conditional sentencing; and what impact has section 742.1 had on the criminal justice system generally in terms of rehabilitation and so on? I think if we are to change the system and make it narrower, it is probably because you have done a certain evaluation of the way that the previous section has been used after 10 years, which seems to be a fair period of time to know about it.

Can you enlighten us more on the context in which the review of section 742.1 took place?

**Mr. Nicholson:** Thank you for the question. I will try. You may be aware of the studies of Julian Roberts with respect to that section. If you look at those studies, they say, in some cases, conditional sentencing has been helpful. It is difficult to conclude how conditional sentencing affects recidivism rates. In the research that I have seen not only in this context but in the context of most of the changes to the Criminal Code, it is difficult to prove that human behaviour will be altered one way or the other. However, to the extent we can, we look at the studies such as the one I have mentioned. We are in ongoing negotiations and discussions with the provincial attorneys general across this country. We take their input and their experiences with federal legislation and, again, we assimilate that input and we try to come up with a response that is reasonable.

As you point out, this particular legislation has been in effect for a little over 10 years. I believe it is appropriate, apart from the amount of time that it has been in effect and the changes, but we take directions as well from the decisions of the courts in terms of where they are with these issues. We try to come up with a reasonable response.

Again, I think this response is reasonable, and I hope that you and your colleagues in the Senate will see fit to move this bill through the Senate and towards creating law.

**Senator Joyal:** Was the Julian Roberts study commissioned by the Department of Justice?

**Mr. Nicholson:** I believe it was.

**Senator Joyal:** Could it be made available to the members of this committee so we can review the conclusions?

**Mr. Nicholson:** Absolutely.

**Senator Joyal:** You also refer to the provincial attorneys general conference, which occurs on a regular basis. Did they make specific recommendations in relation to section 742.1, as they normally do?

le mécanisme de l'emprisonnement avec sursis avait vu le jour en 1996, il y a 10 ans, et que le moment était venu de l'examiner. Pouvez-vous nous dire quel genre d'études a fait le ministère pour mener à bien l'examen de l'article 742.1 actuel et quel en a été l'incidence sur les tribunaux? Autrement dit, comment cet article a été utilisé; quel est le pourcentage des accusés condamnés à une peine avec sursis; et quelle incidence l'article 742.1 a eue sur le système de justice pénale en général du point de vue de la réadaptation, et cetera? Si l'on souhaite apporter des modifications au système en vue de le resserrer, c'est sans doute qu'on a évalué la façon dont l'article en question a été utilisé pendant 10 ans, ce qui semble être une période de temps suffisante pour qu'on puisse tirer des conclusions.

Pouvez-vous nous en dire plus long sur le contexte dans lequel on a procédé à l'examen de l'article 742.1?

**M. Nicholson :** Je vous remercie de cette question. Je vais essayer. Vous connaissez sans doute l'étude effectuée par Julian Roberts au sujet de cet article. D'après cette étude, la peine d'emprisonnement avec sursis s'est avérée utile dans certains cas. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ce type de peine a influé sur les taux de récidive. Dans les travaux de recherche que j'ai consultés, non seulement à ce sujet, mais au sujet de la plupart des changements au Code criminel, il est difficile de prouver que le comportement humain sera modifié d'une façon ou d'une autre. Toutefois, dans toute la mesure du possible, nous prenons en compte des études comme celle que je viens de mentionner. Nous avons présentement des discussions et des négociations avec les procureurs généraux des provinces. Nous tenons compte de leur avis et de leur expérience en ce qui a trait à la législation fédérale et, en nous fondant sur leur contribution, nous tentons de trouver une réponse raisonnable.

Comme vous l'avez fait remarquer, ce mécanisme a été en vigueur pendant un peu plus de 10 ans, mais indépendamment de la période au cours de laquelle elle a été en vigueur et des changements, je pense qu'il est bon de l'examiner; cela dit, nous nous inspirons également des décisions des tribunaux pour savoir où ils logent sur ces questions. Nous essayons de trouver une réponse raisonnable.

Je le répète, à mon avis, cette réponse est raisonnable, et j'espère que vous-même et vos collègues du Sénat jugerez bon d'accorder votre appui à cette mesure pour qu'elle puisse entrer en vigueur.

**Le sénateur Joyal :** L'étude effectuée par Julian Roberts a-t-elle été commandée par le ministère de la Justice?

**M. Nicholson :** Je le crois.

**Le sénateur Joyal :** Pourrait-on nous la transmettre pour que nous puissions prendre connaissance de ses conclusions?

**M. Nicholson :** Absolument.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez aussi fait référence à la conférence des procureurs généraux des provinces, qui a lieu périodiquement. Ces derniers ont-ils fait des recommandations spécifiques au sujet de l'article 742.1, comme ils le font normalement?

**Mr. Nicholson:** Yes, they did, specifically with respect to this section.

**Senator Joyal:** Can we have a copy of their annual conclusion or recommendation that they provided in relation to section 742.1?

**Mr. Nicholson:** I will make inquiries with respect to that information.

**Senator Joyal:** Did the Law Reform Commission of Canada review the use of conditional sentencing and evaluate or comment on it generally?

**Mr. Nicholson:** No.

**Senator Joyal:** In relation to the section as it is now, did you evaluate the impact it would have on the rate of incarceration? In other words, taking into account that section 742.1 would imprison a higher number of convicted persons, do you have any statistics of the impact of that section on prisons if it was enforced within the last 10 years?

**Mr. Nicholson:** I believe you have the Canadian Criminal Justice Association, CCJA, before you, and they may be able to provide details as to the impact of an amendment that would apply in this case to serious personal injuries. I believe it is difficult to predict.

In comments I made in response to Senator Jaffer, I do not think we are talking about a huge number of offences that would be caught under this amendment. Nonetheless, I hope I made the point that I believe the cases that would be caught by this amendment are significant. Again, I do not think the problem is widespread.

I also indicated that I think the role of conditional sentences has an important part to play in our criminal justice system, but I believe this amendment is a necessary refinement. Again, I do not think we are talking about huge numbers that would be caught by this amendment.

**Senator Joyal:** In relation to that issue, I am trying to reconcile the reading of the proposed changes to section 742 with section 718.2 of the Criminal Code, which deals with the restorative justice principle included in section 718.2(e). How do those two sections work? Should I conclude that the amendment to section 742 excludes the use of section 718.2(e) in relation to Aboriginal people specifically?

**Mr. Nicholson:** I do not think it would. Mr. Villettorte would like to make a comment on that.

**Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** It is not in contradiction with the objective and principle of sentencing as found in section 718. It is complementary to it.

**M. Nicholson :** Oui, ils l'ont fait.

**Le sénateur Joyal :** Pouvons-nous obtenir copie des recommandations ou des conclusions qu'ils ont présentées au sujet de l'article 742.1 à l'occasion de cette conférence annuelle?

**M. Nicholson :** Je vais me renseigner.

**Le sénateur Joyal :** La Commission de réforme du droit du Canada s'est-elle penchée sur le recours à la peine d'emprisonnement avec sursis? L'a-t-elle évaluée ou commentée de façon générale?

**M. Nicholson :** Non.

**Le sénateur Joyal :** Pour ce qui est de l'article sous sa forme actuelle, avez-vous évalué l'incidence qu'il aurait sur le taux d'incarcération? Autrement dit, étant donné qu'un plus grand nombre de personnes seraient incarcérées en vertu de l'article 742.1, avez-vous des statistiques sur l'incidence que cette disposition aurait eue sur le taux d'incarcération si elle avait été appliquée au cours des dix dernières années?

**M. Nicholson :** Je crois savoir que vous allez entendre des représentants de l'Association canadienne de justice pénale. Ceux-ci pourront sans doute vous fournir des détails au sujet de l'incidence d'un amendement qui s'appliquerait, en l'occurrence, à l'infraction de sévices graves à la personne. Je crois que c'est difficile à prévoir.

Comme je l'ai dit dans ma réponse au sénateur Jaffer, je ne pense pas qu'un nombre considérable d'infractions tomberont sous le coup de cet amendement. Néanmoins, j'espère vous avoir convaincu que les cas qui seraient visés par cet amendement sont importants. Encore une fois, je ne pense pas que le problème soit largement répandu.

J'ai aussi mentionné qu'à mon avis, la peine d'emprisonnement avec sursis a un rôle important à jouer dans notre système de justice pénale, mais j'estime que cet amendement est une amélioration nécessaire. Encore une fois, je ne pense pas qu'il touche un grand nombre de personnes.

**Le sénateur Joyal :** À ce sujet, j'essaie de concilier les changements proposés à l'article 742 avec l'article 718.2 du Code criminel, qui traite du principe de la justice réparatrice figurant à l'alinéa 718.2(e). Comment fonctionnent ces deux articles? Dois-je conclure que l'amendement à l'article 742 exclut le recours à l'alinéa 718.2(e) en ce qui concerne spécifiquement les délinquants autochtones?

**M. Nicholson :** Je ne le pense pas. M. Villettorte aimerait faire un commentaire à ce sujet.

**Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Cela n'entre pas en contradiction avec l'objectif et les principes énoncés à l'article 718. C'est une disposition complémentaire.

I think you also mentioned section 718.2(e), which is the specific provision dealing with Aboriginal offenders. The amendment does not target Aboriginal offenders per se. It is a reform in general. Therefore, it is not contradictory to section 718.

**Senator Joyal:** In other words, a judge faced with a situation involving an Aboriginal person could still do the reflection exercise that section 718.2(e) contains in relation to Aboriginal people?

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**Senator Andreychuk:** Minister, it is not the section per se that bothers me. We have introduced conditional sentencing and, in my opinion, the public understands people being held in prison. Being in the community is also understood because we have had probation or variations of sentences that involve community service or fines.

I think in the public's mind, this idea of losing their freedom or having their freedom is well known. Therefore, probation was something they understood. We will not put them in jail. There is denunciation deterrence when they go to jail.

When we introduced conditional sentencing, it is somehow in between. My difficulty lies in trying to explain to people the difference in the conditional sentence. The question is not so much deterrence and denunciation as safety.

How do we get across to people that conditional sentencing has taken into account the safety of the public, and those who receive conditional sentencing are those who are not likely to endanger the public? That issue is the one we are after.

It takes only one or two cases of a repeat offender to destroy the credibility of this system. How does this bill per se help us by not incarcerating people that should not be incarcerated? We can deal with their sentence in the community as justice demands, and at the same time we do not endanger another life.

**Mr. Nicholson:** That challenge is the one we face, Senator Andreychuk. You have hit the nail on the head: to balance the right of the individual, the right of the victims, the right of society to feel protected and the right of society to continue to have confidence in the criminal justice system. That is the balancing act in imposing a sentence when you sat on the bench, and that is the challenge that you and all of us have as legislators.

All I can say is that by bringing forward a bill such as this one, one that targets some of the crimes that all of us agree are serious, and by making it clear to the extent we can that home arrest or conditional sentencing is inappropriate, I think we are doing our job.

Vous avez aussi mentionné l'alinéa 718.2e), qui est la disposition qui traite spécifiquement des délinquants autochtones. L'amendement ne vise pas les délinquants autochtones en soi. C'est une réforme générale. Par conséquent, il n'y a pas de contradiction avec l'article 718.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, un juge saisi d'une affaire mettant en cause un délinquant autochtone pourrait quand même se livrer à l'exercice de réflexion recommandé à l'alinéa 718.2e) en ce qui concerne les délinquants autochtones?

**M. Nicholson :** Tout à fait.

**Le sénateur Andreychuk :** Monsieur le ministre, ce n'est pas l'article proprement dit qui me dérange. Nous avons instauré la peine d'emprisonnement avec sursis. À mon avis, la population comprend que des gens soient condamnés à la prison. Le principe de la peine purgée dans la collectivité est aussi acquis puisque les ordonnances de probation et diverses peines exigeant des amendes ou des travaux communautaires sont monnaie courante.

Dans l'esprit des citoyens, ce principe de la privation ou de la non-privation de la liberté est bien ancré. En conséquence, la probation est bien comprise. Les délinquants ne sont pas incarcérés. Il y a un effet de dénonciation et de dissuasion lorsqu'il y a incarcération.

La peine d'emprisonnement avec sursis est une mesure intermédiaire. Mon problème consiste à essayer d'expliquer aux gens que la peine avec sursis est différente. Elle repose sur le principe de la sécurité plutôt que sur la dissuasion et la dénonciation.

Comment faire comprendre aux gens qu'avant d'imposer une peine avec sursis, le tribunal a pris en compte la sécurité du public, que les personnes condamnées à une telle peine ne sont pas susceptibles de mettre en danger la sécurité d'autrui? Voilà le noeud du problème.

Il suffit d'un cas ou deux de récidive pour détruire la crédibilité de ce système. De quelle façon le projet de loi nous aide-t-il en nous permettant de ne pas incarcérer les individus qui ne devraient pas l'être? Nous pouvons les autoriser à purger leur peine dans la collectivité, comme l'exige la justice, sans pour autant mettre en danger la vie d'autrui.

**M. Nicholson :** C'est le défi que nous devons relever, sénateur Andreychuk. Vous avez vu juste : comment équilibrer le droit de l'individu, le droit des victimes, le droit de la société à la protection et le droit de la société de continuer d'avoir confiance dans le système de justice pénale. Voilà l'équilibre délicat que vous devez trouver lorsque vous siégez comme juge, et c'est le défi qui se pose à nous tous en tant que législateurs.

Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'en présentant un projet de loi comme celui-là, un projet de loi qui vise certains crimes que nous jugeons tous graves, et en décrétant aussi clairement que possible que la détention à domicile ou l'emprisonnement avec sursis n'est pas indiqué en pareil cas, je pense que nous nous acquittons de notre mission.

How do we sort that balance out? We are saying that the more likely it is that an individual will be convicted of a serious criminal offence, the more reason to be careful and concerned about the safety of the public. We make a division at that point.

The provisions with respect to conditional sentencing say that an individual who commits a more minor offence is less likely to place others around him or her in danger. We make that call, and we basically make it on the seriousness of the offence within the Criminal Code. The judgment call we must make is to impose on that principle the information that is acquired by the court and is presented to the court.

Our job is to determine that if the offence is at a certain level of seriousness, we do not want the person sent home after conviction. However, we are willing to believe, and take a chance, that on a more minor offence, that individual might benefit from not being sent to a detention centre in terms of that individual moving on with their life, making a constructive contribution and perhaps maintaining their family situation and employment. In making that decision, we say there is an opportunity or an avenue for that individual to return to society.

We try to accomplish that balancing as legislators, and the balancing you and others who have sat on the bench must do on a daily basis.

**Senator Andreychuk:** We probably failed in 1996, if that was the year we brought in conditional sentencing, to make the point that conditional sentencing is a restriction of freedom. Prison is a restriction of freedom, and conditional sentencing is a restriction of freedom, whereas, to me, probation was, "I am going to risk giving you a second chance. I will not worry about denunciation and deterrence in the same way."

Conditional sentencing relieves some of the difficulty for families, as you said, because others who did not commit the offence suffer when a person goes to prison. The point we have not made is that conditional sentencing is a restriction of freedom, and those within the system and those within the community must know that a person is deprived of their freedom because they are likely to endanger, not because the offence was serious or less serious, in my opinion.

My point is, when we look at only severe sentences and severe crimes such as terrorism, et cetera, there are significant indicators that there is a cumulative effect. They start with a less serious offence and, if they are still within that milieu of criminal activity, they could likely escalate into the endangerment category. Senator Baker talked about the 50-page rap sheet, which will sometimes show a trend.

**Mr. Nicholson:** A 50-page rap sheet would show a trend. Of that, I have no doubt.

Comment en arriver à cet équilibre? Notre argument est le suivant : plus un individu est susceptible d'être condamné pour une infraction pénale grave, plus nous devons être prudents et nous soucier de la sécurité publique. C'est là que nous tranchons.

D'après les dispositions concernant la peine d'emprisonnement avec sursis, une personne qui commet une infraction mineure est moins susceptible de mettre en péril la sécurité d'autrui. C'est un jugement que nous portons et, essentiellement, ce jugement repose sur la gravité de l'infraction au Code criminel. Notre décision doit être éclairée par l'information qui est acquise par le tribunal, l'information qui lui est présentée.

Notre travail consiste à déterminer si, compte tenu du niveau de la gravité de l'infraction, nous ne voulons pas que son auteur puisse rentrer chez lui après sa condamnation. Toutefois, nous sommes prêts à croire — et à prendre le risque — que dans le cas d'une infraction moins grave, il pourrait être bénéfique que le perpéteur ne soit pas envoyé dans un centre de détention, ce qui lui permettrait de tourner la page, de protéger sa famille, de conserver son emploi, voire d'apporter une contribution positive à la société. En prenant cette décision, nous affirmons qu'il existe une possibilité ou une façon pour l'individu en question de réintégrer la société.

En tant que législateurs, nous sommes à la recherche de cet équilibre, tout comme vous-même et d'autres deviez le faire quotidiennement en tant que magistrats.

**Le sénateur Andreychuk :** En 1996, si c'est bien l'année où la peine d'emprisonnement avec sursis a été instaurée, nous n'avons sans doute pas réussi à faire comprendre que l'emprisonnement avec sursis est une privation de liberté. L'incarcération est une privation de liberté et l'emprisonnement avec sursis l'est aussi, alors qu'à mes yeux, la probation revient à prendre le risque de donner à quelqu'un une seconde chance. En l'occurrence, on ne se préoccupe pas de la même façon de l'effet de dissuasion et de dénonciation.

L'imposition d'une peine avec sursis soulage les familles, car, comme vous l'avez dit, lorsqu'une personne est condamnée à la prison, les membres de son entourage, qui n'ont rien à voir avec l'infraction commise, en souffrent. Nous n'avons pas su communiquer le fait que l'emprisonnement avec sursis constitue une privation de liberté. À mon avis, il faut que les intervenants du système et l'ensemble des citoyens sachent qu'une personne est privée de sa liberté parce qu'elle est susceptible de mettre en danger la sécurité d'autrui, et non parce que l'infraction commise était plus ou moins grave.

Mon argument est le suivant. Lorsqu'on considère uniquement des peines sévères et des crimes graves comme le terrorisme, et cetera, il y a des indicateurs sérieux qui montrent un effet cumulatif. Au départ, le délinquant commet des infractions mineures, mais s'il demeure dans un milieu criminalisé, il pourrait y avoir une escalade quant au danger qu'il représente. Comme le sénateur Baker l'a dit, un casier judiciaire d'une cinquantaine de pages montre parfois une tendance.

**M. Nicholson :** Un casier judiciaire d'une cinquantaine de pages montrera certainement une tendance. Je n'en doute pas.

**Senator Andreychuk:** Some 50-page rap sheets show a repetitive petty crime, but some will show an escalation. That situation is where “likely to endanger” cannot be tied only to the severity of the charge but also to the behaviour of the individual. Does this act cover that point? It seems to apply to the serious crimes but not to the behaviour of an individual.

**Mr. Nicholson:** I believe the general provisions in the bill do apply to that situation. What we are doing here is in addition to that. As was pointed out earlier, it complements the provisions already in the Criminal Code. You have made a valid point, and I am particularly interested in your comments that the message that conditional sentencing is not probation but a form of sentencing perhaps is lost in the discussion with respect to conditional sentencing. That problem too is part of the challenge that we and those involved in the criminal justice system have.

**Senator Andreychuk:** As one of the longer term members of this committee, along with Senator Joyal, we look at omnibus bills closely. It is not what the preamble indicates. We are always looking for that section that has been added, often termed as housekeeping in the opinion of others but in the opinion of this committee as substantive.

**Mr. Nicholson:** I removed that term from my lexicon and I never use it.

**The Chairman:** Minister, I know you must go. On behalf of the committee, I thank you for coming today. Even though this bill is only one page, it was interesting today that each senator who posed questions looked not only at the one-page bill but pushed the parameters of this bill into the implications on public policy. It became an interesting discussion on public policy, and we thank you for that.

The members of the Department of Justice will stay on so we can continue with our questions.

**Senator Joyal:** Ms. Kane, in the context of the point of view expressed by Senator Andreychuk, a certain number of reasons could lead to removing conditional sentencing. Because of the past history of the person, they could come to the conclusion that conditional sentencing should be applied — for instance, using the danger factor. Would another way of approaching this issue be to label the use of violence or aggravating factors as an element to be taken into consideration in coming to the conclusion that conditional sentencing should be removed?

**Ms. Kane:** There would be a variety of ways to restrict conditional sentences. As the minister indicated, the government introduced a bill to make it clear that, in cases where the maximum sentence is over 10 years, those offences would not be appropriate for conditional sentences. The 10-year sentence makes it clear that those offences are serious and therefore

**Le sénateur Andreychuk :** Certains casiers judiciaires constituent une longue liste d’infractions mineures à répétition, mais certains montreront une escalade. C’est dans de tels cas que la décision quant à la possibilité que le délinquant soit « susceptible de mettre en danger » la sécurité ne doit pas reposer uniquement sur la gravité de l’infraction, mais aussi sur le comportement de l’individu. La mesure à l’étude aborde-t-elle cet aspect? Elle semble viser les infractions graves, mais non le comportement de l’individu.

**M. Nicholson :** Je crois que les dispositions générales du projet de loi s’appliquent à cette situation. Notre intervention est complémentaire. Comme on l’a fait remarquer tout à l’heure, la mesure s’ajoute aux dispositions qui figurent déjà dans le Code criminel. Vous avez apporté un argument valable, soit que la peine d’emprisonnement avec sursis n’est pas une probation, mais un autre type de peine. Je trouve fort intéressante votre observation selon laquelle ce message est perdu dans le débat entourant cette question. Ce problème fait aussi partie du défi auquel nous sommes confrontés, à l’instar des acteurs du système de justice pénale.

**Le sénateur Andreychuk :** Je suis, avec le sénateur Joyal, l’un des membres les plus anciens du comité. Nous scrutons à la loupe les projets de loi omnibus. Souvent, leur teneur ne correspond pas au préambule. Nous sommes toujours à l’affût d’un article qu’on a ajouté, qui est souvent qualifié d’administratif, mais qui, de l’avis de notre comité, est un article de fond.

**M. Nicholson :** J’ai évacué ce qualificatif de mon vocabulaire. Je ne l’utilise jamais.

**Le président :** Monsieur le ministre, je sais que vous devez partir. Au nom du comité, je vous remercie d’être venu aujourd’hui. Même si le projet de loi ne comptait qu’une seule page, ce qui a été intéressant aujourd’hui, c’est que tous les sénateurs qui ont posé des questions se sont intéressés non seulement à la teneur de cette mesure d’une page; ils en ont repoussé les paramètres pour aborder son incidence en matière de politique publique. Nous avons donc eu une discussion fort intéressante sur la politique publique, et nous vous en remercions.

Les représentants du ministère de la Justice vont rester pour que nous puissions poursuivre nos questions.

**Le sénateur Joyal :** Madame Kane, dans le contexte du point de vue exprimé par le sénateur Andreychuk, diverses raisons pourraient entraîner l’élimination de l’option de la peine d’emprisonnement avec sursis. En se basant sur les antécédents de l’accusé, on pourrait conclure que la peine d’emprisonnement avec sursis ne serait pas indiquée — par exemple, en fonction du facteur danger. N’y a-t-il pas une autre façon d’aborder cette question? Ne pourrait-on pas établir qu’il convient de prendre en compte le recours à la violence ou des circonstances aggravantes avant de conclure de ne pas recourir à la peine avec sursis?

**Mme Kane :** Il y aurait diverses façons de réduire les peines avec sursis. Comme le ministre l’a mentionné, le gouvernement a présenté un projet de loi visant à établir clairement que les infractions passibles d’une peine d’au moins 10 ans ne devraient pas faire l’objet d’une peine avec sursis. Le fait que les infractions en question soient sanctionnées par une peine d’au moins 10 ans

should not be eligible for conditional sentences. The further amendment narrowed that restriction, and the further amendment was obviously in the context of the bill that was before the other place. That was the way that narrowing was achieved.

There are a variety of ways to amend the Criminal Code, but this amendment was felt to be the most appropriate way to send a clear message that, in certain cases, conditional sentences should not even be an option.

**Senator Joyal:** In other words, essentially the amendment was based on the seriousness of offence, the one that entails 10 years?

**Ms. Kane:** That is correct.

**Senator Joyal:** It was not based on other circumstances that could lead to the conclusion that conditional sentences in that context would not be the proper sentence offered to the court?

**Ms. Kane:** In the law as it stands, there are already four criteria now that the judge must consider in terms of whether conditional sentence should be the sentence. This provision adds a fifth criterion. The factors that you mentioned or that you referred to as aggravating factors, the seriousness of the offence and so on, in my view are built already into the existing section 742.1 that refers the judge to the purposes and principles of sentence and the fact that the offence is not likely to endanger the safety of the public.

**Senator Joyal:** In your opinion, was it the only way to approach this issue?

**Ms. Kane:** The amendment, as introduced, was designed to provide a clear, simple approach to say that offences over 10 years should not be eligible for a conditional sentence: not to provide another subjective criterion but to provide a clear limit that, in these cases, there is no conditional sentence available.

**Senator Joyal:** Was that change a recommendation of the study that concluded there was a need to limit for purposes of public policy, as the minister outlined?

**Ms. Kane:** The research did not suggest particular amendments to the Criminal Code. The research looked at conditional sentences as they were imposed under the current provisions of the Criminal Code, and various reactions to those sentences from victims of offences and from other criminologists. The case law that was reviewed looked at the imposition of the conditional sentence provisions as they are now.

There was also a lot of federal-provincial consultation about possible reforms to conditional sentence. Our provincial colleagues explored a range of alternatives they had presented

d'emprisonnement en montre bien la gravité. Par conséquent, elles ne peuvent se solder par une peine d'emprisonnement avec sursis. L'amendement suivant resserrait cette restriction. Il s'inscrit manifestement dans le contexte du projet de loi qui a été soumis à l'autre endroit. C'est ainsi qu'on a procédé pour resserrer toute marge de manoeuvre.

Il y a de multiples façons de modifier le Code criminel, mais on a jugé que cet amendement était la meilleure façon d'envoyer un message clair, soit que dans certains cas, la peine d'emprisonnement avec sursis ne devrait même pas être une option.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, l'amendement reposait essentiellement sur la gravité de l'infraction, soit qu'elle était passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans?

**Mme Kane :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** Il n'était pas fondé sur d'autres circonstances qui auraient pu permettre de conclure que, dans ce contexte, l'emprisonnement avec sursis n'aurait pas été la l'option indiquée pour le tribunal?

**Mme Kane :** Sous sa forme actuelle, la loi renferme déjà quatre critères que le juge doit prendre en compte pour décider s'il convient d'imposer une peine d'emprisonnement avec sursis. Cette disposition ajoute un cinquième critère. Les facteurs que vous avez mentionnés, ou auxquels vous avez fait référence, tels les facteurs aggravants, la gravité de l'infraction, et cetera, sont à mon avis déjà intégrés dans l'article 742.1 actuel qui renvoie le juge à la rubrique « Objectif et principes » et au fait que l'infraction n'est pas susceptible de mettre en danger la sécurité de la population.

**Le sénateur Joyal :** À votre avis, était-ce la seule façon d'aborder cette question?

**Mme Kane :** L'amendement, tel qu'il est présenté, a été rédigé de façon à établir clairement et simplement que les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement d'au moins 10 ans ne devraient pas faire l'objet d'une condamnation avec sursis. Le but visé n'était pas de fournir un autre critère subjectif, mais d'établir une limite claire, soit que dans de tels cas, la peine d'emprisonnement avec sursis n'est pas une option disponible.

**Le sénateur Joyal :** Ce changement concrétise-t-il une recommandation de l'étude concluant qu'il était nécessaire d'établir des limites aux fins de la politique publique, comme l'a fait remarquer le ministre?

**Mme Kane :** L'étude ne proposait pas d'amendements particuliers au Code criminel. Elle examinait les peines d'emprisonnement avec sursis imposées en vertu des dispositions actuelles du Code criminel, ainsi que les diverses réactions à ces peines de la part des victimes de crimes et d'autres criminologues. Dans l'examen de la jurisprudence, on s'est intéressé aux dispositions actuelles ayant trait à l'emprisonnement avec sursis.

Il y a aussi eu de nombreuses consultations fédérales-provinciales au sujet des réformes possibles de la peine d'emprisonnement avec sursis. Nos collègues provinciaux ont

to the former Minister of Justice as well as the current Minister of Justice. As in all those federal-provincial consultations, a variety of options were suggested.

The government chose the option to pursue the model for Bill C-9, as introduced.

**Senator Joyal:** Can you outline the options suggested by the Attorney General?

**Ms. Kane:** A federal-provincial working group of officials presented a report to provincial and territorial attorneys general.

Among the recommendations was setting other limits. Mandatory minimum penalties are off limits. Currently, if the offence received a jail term of two years or less, the bench would decide the other criteria. So, one of the options was having offences that would receive a jail term of one year or less. That option was considered, and only those offences that the judge would otherwise say should receive a jail term of less than one year would be eligible for conditional sentences. That option would cut the group in half.

There were suggestions that there be certain presumptions against the use of conditional sentences for certain offences. As the minister indicated, he will make inquiries about the availability of that report and then you will see the full range of options considered. They were presented for the consideration of ministers as options.

**Senator Joyal:** I understand that and I thank you for your information. It helps us to understand the policy context into which the amendment is introduced. The minister was right. After a period of time, especially when we introduce changes such as conditional sentences with the half success and success that reform might have had — the half success being the one described by Senator Andreychuk — people think the conditional sentence is no more a sentence. That factor might be one that led to the conclusion that we must restrict the conditional sentence because people do not think that the value of the sentence is meaningful to society. It brings criticism to the system that is not based on reality.

It is helpful for us to understand the context into which the proposal you made has been selected, chosen or decided in Bill C-9 so that we understand it in the context of the rehabilitation. We cannot stick only to the fact that the bill limits the access of conditional sentencing to a certain number of offences because individuals who find themselves in jail are still open to rehabilitation. That is the way I try to understand a sentence. The sentence is part of the rehabilitation and the person who has been found guilty is still accessible to rehabilitation.

exploré une foule de solutions de rechange qu'ils ont présentée à l'ancien ministre de la Justice, ainsi qu'au ministre actuel. Comme c'est le cas dans toutes ces consultations fédérales-provinciales, de multiples options ont été proposées.

Le gouvernement a opté pour le modèle du projet de loi C-9, tel qu'il a été présenté.

**Le sénateur Joyal :** Pouvez-vous nous communiquer les grandes lignes des options proposées par le procureur général?

**Mme Kane :** Un groupe de travail fédéral-provincial composé de hauts fonctionnaires ont présenté un rapport aux procureurs généraux des provinces et des territoires.

Parmi les recommandations figurait l'imposition de restrictions supplémentaires. Les peines minimales obligatoires interdisent cette option. À l'heure actuelle, si l'auteur d'une infraction est condamné à une peine d'emprisonnement de moins de deux ans, le juge déciderait en fonction d'autres critères. Par conséquent, l'une des options était de considérer les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an. Cette option a été envisagée : seules les infractions qui, d'après le juge, devraient être sanctionnées par une peine d'emprisonnement d'au moins un an auraient pu faire l'objet d'une peine avec sursis. Cette option aurait diminué le groupe de moitié.

On a proposé que certaines présomptions s'appliquent contre le recours à la peine d'emprisonnement avec sursis pour certaines infractions. Comme le ministre l'a dit, il se renseignera sur la disponibilité de ce rapport. Vous pourrez donc prendre connaissance de toute la gamme des options envisagées. Elles ont été soumises en tant que telles à l'examen des ministres.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends cela et je vous remercie de cette information. Cela nous aide à comprendre le contexte des orientations stratégiques dans lequel l'amendement a été présenté. Après un certain temps, particulièrement lorsqu'on introduit des changements comme l'option de la peine d'emprisonnement avec sursis, on constate le demi-succès que cette réforme a eu, ce demi-succès ayant été décrit par le sénateur Andreychuk : les gens pensent qu'une peine d'emprisonnement avec sursis n'en est pas une. C'est peut-être ce facteur, le fait que les citoyens n'accordent pas beaucoup de valeur à cette peine, qui en a imposé la conclusion qu'il fallait limiter le recours à cette option. Elle suscite à l'endroit du système des critiques qui ne sont pas fondées sur la réalité.

Il est utile pour nous de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la proposition qui a été retenue dans le projet de loi C-9 pour que nous puissions l'appréhender dans l'optique de la réadaptation. Nous ne pouvons pas uniquement nous en tenir au fait que le projet de loi limite l'accès à la peine d'emprisonnement avec sursis pour un certain nombre d'infractions parce que les individus qui se retrouvent en prison peuvent encore se réadapter. C'est sous cet angle que j'essaie de comprendre une peine. La peine a, en partie, un objectif de réadaptation, et la personne reconnue coupable d'une infraction a toujours la possibilité d'atteindre cet objectif.

Which context of the limit of conditional sentencing makes the rehabilitation option, which is the option that comes after the person leaves the prison, better or worse? That is Part II of the reflection that I think we should have in relation to this bill. As the chair said, it might widen the scope of this bill, but nevertheless, it is part of the decision we need to consider.

**Senator Banks:** Everyone is supposed to be equal before the law but they are not. We know that because the disproportion of Aboriginal people in jail says there is something wrong. We do not know what it is.

In response to the question that Senator Joyal asked earlier, and to which Mr. Villettorte responded, whether the section 718(2)(e) still applies in the new provision, I need to ask the question more specifically because I think they are mutually exclusive. Section 718(2)(e) says that, where possible, if Aboriginal folks are involved in the conviction, that fact should be taken into account, and alternatives to prison ought to be examined and carefully considered.

I think I heard the answer that it still applies. My question is: If an Aboriginal person is convicted of an indictable offence with a penalty of 10 years or longer and the judge sentences that Aboriginal person to a prison term of two years or less, that notwithstanding section 718(2)(e), that Aboriginal person is not susceptible of a conditional sentence; is that correct?

**Ms. Kane:** I do not know if I have captured your series of events, but if you had an Aboriginal person currently who was convicted of offence that carries a 10-year maximum that is not a personal injury offence or serious — if this bill is passed as amended and if it is not a personal injury offence —

**Senator Banks:** I am sorry, I left that part out. Let me make the question clearer.

An Aboriginal person convicted of a personal injury, indictable offence, which carries with it a maximum sentence of 10 years or greater, and receives a sentence of two years or less, that person, with the new amendment, is not susceptible of consideration by the judge for conditional sentences. Is that correct?

**Ms. Kane:** That is correct, nor is anyone else that would commit that offence. It is not meant to target Aboriginal people because we realize they are overrepresented as offenders and victims of crime. This amendment targets the nature of the offence committed.

Although a conditional sentence may not be possible as a sentencing option, there may be other sentencing options that the court can consider. A probationary sentence or other option may be available, but the conditional sentence would not be available. It would be within the discretion of the judge to craft the appropriate sentence and, in that context, the judge would look at

Quel aspect de la restriction qui s'applique à la peine d'emprisonnement avec sursis favorise le plus ou le moins la réadaptation, l'étape qui vient après la sortie de prison? C'est la deuxième partie de la réflexion que nous devrions avoir, à mon avis, au sujet de ce projet de loi. Comme le président l'a dit, elle risque de dépasser la portée du projet de loi, mais néanmoins, c'est un aspect de la décision qu'il faut considérer.

**Le sénateur Banks :** Nous sommes tous censés être égaux devant la loi, mais ce n'est pas le cas. Nous savons qu'étant donné le pourcentage disproportionné des détenus autochtones dans les prisons, il y a quelque chose qui cloche, mais nous ne savons pas ce que c'est.

Tout à l'heure, le sénateur Joyal a voulu savoir si l'alinéa 718(2)e continue de s'appliquer à la lumière de la nouvelle disposition, et M. Villettorte lui a répondu. Je veux poser la question plus spécifiquement, parce qu'à mon avis, ces deux dispositions sont mutuellement exclusives. L'alinéa 718(2)e stipule que chaque fois que c'est possible, quand des Autochtones sont visés par une condamnation, ce fait devrait être pris en compte et l'on devrait envisager sérieusement toutes les sanctions substitutives applicables.

Je crois qu'on a répondu que la disposition continue de s'appliquer. Ma question est la suivante : Est-il exact qu'un Autochtone, reconnu coupable d'une infraction punissable, par voie de mise en accusation, d'une peine maximale de dix ans, et condamné par le juge à une peine d'emprisonnement de moins de deux ans, ne peut bénéficier d'une peine d'emprisonnement avec sursis nonobstant l'alinéa 718(2)e?

**Mme Kane :** Je ne suis pas certaine d'avoir bien suivi la séquence des événements que vous venez d'énoncer, mais à l'heure actuelle, si un Autochtone était reconnu coupable d'une infraction passible d'une peine maximale de 10 ans, mais qu'il ne s'agit pas d'une infraction constituant des sévices graves à la personne — si le projet de loi était adopté tel qu'amendé et qu'il ne s'agit pas d'une infraction constituant des sévices graves à la personne...

**Le sénateur Banks :** Je suis désolé, j'ai omis cette partie. Permettez-moi de reformuler ma question.

Prenons le cas d'un Autochtone reconnu coupable d'une infraction de sévices graves à la personne punissable, par voie de mise en accusation, d'une peine maximale de 10 ans, auquel on impose une peine de moins de deux ans. Si le nouvel amendement est adopté, le juge n'aura pas la possibilité de lui imposer une peine d'emprisonnement avec sursis. Est-ce exact?

**Mme Kane :** C'est exact, mais cela vaut pour quiconque aurait commis cette infraction. On ne veut pas cibler les Autochtones car nous savons pertinemment qu'ils sont surreprésentés parmi les perpétrateurs et les victimes de crime. Cet amendement s'applique à la nature de l'infraction commise.

Même si la peine d'emprisonnement avec sursis n'est pas une option, il y a sans doute d'autres types de peines que le tribunal peut envisager. Une ordonnance de probation ou une autre option serait possible, mais pas l'emprisonnement avec sursis. Il est laissé à l'appréciation du juge d'imposer la peine indiquée et, dans ce contexte, ce dernier s'inspirera de l'alinéa 718.2e), ainsi

section 718.2(e) as well as all the other purposes and principles of sentencing to see what is best for that offender within the parameters of the law that might exclude certain options.

**Senator Banks:** In the event of an Aboriginal person being convicted in those circumstances, under any of the three named offences, a conditional sentence would not be an option?

**Ms. Kane:** That is correct.

**Senator Jaffer:** Further to what Senator Banks said, the healing circle and special provisions would still be available to Aboriginal people. Is that correct?

**Ms. Kane:** Certainly, those provisions will still prevail. The amendment only applies to conditional sentences.

**Senator Jaffer:** I have a question on training. It is unusual to have a six-month waiting period for a bill to come into force. What kind of training are you looking at? I understand that a large number of people are involved in the system, but is there any specific training? Are there any papers? What kind of training will there be?

**Ms. Kane:** The six months to bring the law into force is not only to permit the provinces to train criminal justice system professionals. It is usual in all criminal law bills for the act to come into force on a date to be fixed, and not when it has received Royal Assent. When this bill was originally introduced, it did not have this clause in it so an amendment was made to add a clause to indicate when the law would come into force. In all situations, the people administering justice need to know with certainty when the law has changed so the amendment was proposed for six months after Royal Assent. That period is not unusual. Many bills give our colleagues that period of time to change forms and make everyone aware that conditional sentences would no longer be an option in certain situations. We do not think the change is complicated. It will be straightforward to clarify for Crown attorneys, for those working with offenders and for the judiciary that conditional sentences are not available in these circumstances, but that a six-month period will be an appropriate time to make that change.

**Senator Baker:** I have a point of clarification. The wording of the new five lines in this particular section of the code says, "If a person is convicted of an offence, other than" those offences defined for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more. Is the intention then, to target those offences for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more in reference to a section in the code, or is the intention in reference to the sentence by the judge after the sentence hearing, because there is a difference between those two things?

que de l'objectif et des principes du Code criminel, pour déterminer quelle peine convient le mieux pour le délinquant en question. Il mènera sa réflexion dans le respect des paramètres de la loi, lesquels peuvent exclure certaines options.

**Le sénateur Banks :** Si un Autochtone était reconnu coupable dans ces circonstances de l'une ou l'autre des trois infractions citées, une peine d'emprisonnement avec sursis serait exclue?

**Mme Kane :** C'est juste.

**Le sénateur Jaffer :** Pour faire suite à ce que vient de dire le sénateur Banks, les Autochtones pourraient tout de même se prévaloir du cercle de guérison et d'autres dispositions spéciales, n'est-ce pas?

**Mme Kane :** Certainement. Ces dispositions demeurent. L'amendement s'applique uniquement à la peine d'emprisonnement avec sursis.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai une question au sujet de la formation. Est-ce inhabituel de prévoir une période de six mois avant l'entrée en vigueur d'une loi? Quel genre de formation envisagez-vous? Je sais que le système compte un grand nombre d'intervenants, mais prévoit-on une formation spécifique? Y a-t-il des documents? Quel genre de formation offrira-t-on?

**Mme Kane :** Les six mois précédant l'entrée en vigueur de la loi ne servent pas uniquement à permettre aux autorités provinciales de former les professionnels du système de justice pénale. Il est courant que toutes les mesures de justice pénale entrent en vigueur à une date fixée ultérieurement, et non au moment où elles reçoivent la sanction royale. Lorsque ce projet de loi a été présenté initialement, il ne renfermait pas de disposition en ce sens. Il a donc fallu ajouter un amendement pour préciser à quel moment il entrerait en vigueur. Dans tous les cas, les personnes chargées de l'administration de la justice doivent savoir avec certitude à quel moment la loi a changé. C'est pourquoi il a été proposé que l'amendement entre en vigueur six mois après la sanction royale. Ce n'est pas inhabituel. De nombreux projets de loi offrent à nos collègues cette période de grâce. Elle leur permet de modifier les formulaires et de sensibiliser tous les intervenants au fait que les peines d'emprisonnement avec sursis ne sont plus une option dans certaines situations. À notre avis, ce n'est pas un changement compliqué. Il sera assez simple d'aviser les procureurs de la Couronne, les intervenants auprès des délinquants et les juges que la peine d'emprisonnement avec sursis n'est pas une option dans telle ou telle circonstance. À cet égard, une période de six mois est indiquée pour faire ce changement.

**Le sénateur Baker :** Je voudrais obtenir une précision. Le libellé des cinq nouvelles lignes de cet article en particulier du Code criminel débute ainsi : « Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction — autre qu'une infraction pour laquelle une peine minimale d'emprisonnement de 10 ans est prévue »... Par conséquent, a-t-on l'intention de cibler les infractions pour lesquelles une peine minimale d'emprisonnement de 10 ans est prévue en vertu d'un article du Code criminel, ou veut-on faire référence à la peine imposée par le juge après l'audience de détermination de la peine, étant donné qu'il y a une différence entre les deux?

**Ms. Kane:** It is the sentence as set out in the Criminal Code as the maximum for that offence.

**Senator Baker:** That clarification is good because presently, the law is as you said, what is set out in the code.

Did you consider, in anticipation of bringing this bill in as law, the fact that there are offences for which sentences are imposed that are defined by minimum and maximum not in the Criminal Code, but by judgments of courts of appeal? I will give you an example.

For home invasion, usually under what is now called the Controlled Drugs and Substances Act, the standard was set by the Court of Appeal of Alberta, if my memory serves me correctly. If someone is found guilty of that offence, the minimum term starts, I believe, at eight years. It used to be five years. That standard is not in the code. If a judge in Newfoundland convicts someone of that offence, the first thing they do in their judgment is to go to the case law and they see the accepted term of imprisonment for someone who is convicted of this offence, which finds no definition at all in the code.

In your considerations of minimums and maximums, did you consider those terms that are not set out in the code but terms set out in Canadian law? You said all of this amendment refers to actual terms set out in the code.

**Ms. Kane:** We always operate on the basis of the parameters for sentencing set out in the Criminal Code. That is the framework. Within that framework, judges impose, and the case law then sets the appropriate range of sentences for offences. I do not think it would be possible for us to put in the Criminal Code references to cases that may change over time. That is the benefit of our Canadian system. We have the parameters and then as time goes on, courts of appeal and the Supreme Court may weigh in and change those ranges of sentences that are appropriate. We know from reviewing sentencing on a range of things that the maximums are rarely imposed. They remain maximums and most offenders never receive the maximum. The maximum is reserved for the worst situation for the worst offender. A variety of circumstances influence the sentence that is best for a particular offender within the parameters of the law and the circumstances that present.

The only way we can approach providing limits in the Criminal Code is to use what guides everything else, and those limits are the current maximums in the code now for sentences, and the minimums that are also there for a select number of offences.

**Senator Baker:** In other words, you ignore what is actually happening in the courts. You can rely only on what is in place in legislation. There is a certain unfairness, though, in that analysis.

**Mme Kane :** Il s'agit de la peine maximale pour l'infraction telle qu'elle est énoncée dans le Code criminel.

**Le sénateur Baker :** Cette précision est utile car à l'heure actuelle la loi reflète, comme vous l'avez dit, ce qui est établi dans le Code criminel.

En prévision de l'adoption du projet de loi, avez-vous tenu compte du fait qu'il existe des infractions pour lesquelles les peines sont définies par des minimums et des maximums qui ne figurent pas dans le Code criminel, ayant été imposées par des arrêts de diverses cours d'appel? Je vais vous donner un exemple.

Dans le cas d'une invasion de domicile, si ma mémoire est bonne, en vertu de ce que l'on appelle maintenant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, la norme a été établie par la Cour d'appel de l'Alberta. Toute personne reconnue coupable de cette infraction est passible d'une peine minimale de huit ans, je crois. C'était auparavant cinq ans. Cette norme ne figure pas dans le Code criminel. Un juge de Terre-Neuve appelé à imposer une peine pour cette infraction consultera d'abord la jurisprudence avant de rendre son jugement. Il constatera que la peine d'emprisonnement acceptée pour quiconque est reconnu coupable de cette infraction ne figure absolument pas dans le Code criminel.

Dans votre étude des peines maximales et minimales, avez-vous pris en compte les peines qui ne sont pas énoncées dans le Code criminel mais plutôt dans la jurisprudence canadienne? Vous avez dit que l'amendement vise les peines figurant dans le Code criminel.

**Mme Kane :** Nous nous inspirons toujours des paramètres énoncés dans le Code criminel en matière de détermination de la peine. C'est le cadre. À l'intérieur de ce cadre, les juges imposent des peines, et la jurisprudence fixe ensuite la gamme des peines acceptables qui s'appliquent aux diverses infractions. Je ne pense pas qu'il serait possible d'intégrer dans le Code criminel des renvois à des affaires qui pourraient évoluer avec le temps. C'est un avantage du système canadien. Nous avons des paramètres et, avec le temps, les cours d'appel et la Cour suprême peuvent intervenir et modifier la gamme des sentences jugées indiquées. L'examen du prononcé des sentences dans diverses affaires nous a appris que les peines maximales sont rarement imposées. Ce sont des peines maximales, et la plupart des délinquants ne sont jamais condamnés à des peines maximales. Celles-ci sont réservées aux pires crimes et aux pires délinquants. De multiples circonstances influent sur la peine que l'on jugera la plus appropriée pour un délinquant donné et ce, selon les paramètres du droit et les circonstances existantes.

La seule façon dont nous pourrions établir des limites dans le Code criminel est de recourir aux principes qui guident tout le reste, et ces limites sont les peines maximales et minimales prévues dans le Code pour un éventail choisi d'infractions.

**Le sénateur Baker :** Autrement dit, vous faites fi de ce qui se passe dans les tribunaux. Vous vous fiez uniquement à ce qui figure dans la législation. Cependant, cette analyse est entachée d'une certaine iniquité.

**Ms. Kane:** We do not ignore what is happening in the courts. We look at the sentences imposed by the courts at the appellate level to determine whether what we have in the code now in terms of maximum reflects the current situation. I think the maximum for a home invasion far exceeds the eight years that the Alberta Court of Appeal may suggest as the starting point.

**Senator Baker:** The maximum is normally 15 years. That clarifies my point.

**The Chairman:** If there are no further questions, honourable senators, I want to thank Mr. Villettorte and Ms. Kane for staying on after the minister left. You have clarified a number of important items for honourable senators.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), met this day at 4:17 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs is here today to study Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

This bill was introduced in the Senate on May 30, 2006. A special committee was created by the Senate on June 21, 2006 to study the subject matter of the bill, along with other issues of Senate reform.

This committee began its study of the bill on March 21, 2007. In that time, we have heard from numerous experts who have enlightened the committee with their extensive knowledge on the potential political and legal implications of this bill. We were also extremely fortunate to have the opportunity to speak with three distinguished members of the British House of Lords who are involved with several upper chamber reform initiatives and so were able to share many common areas of inquiry and concern.

The result has been a most lively exchange of ideas that has provided senators and Canadians alike with the wide breadth of opinions that exist on what place this institution has in the Parliament of today.

I want to welcome before us by teleconferencing Dr. David Smith from the Saskatchewan Institute of Public Policy at the University of Regina. Professor Smith is a leading authority on constitutional governance in Canada. In particular, his

**Mme Kane :** Nous ne faisons pas fi des décisions des tribunaux. Nous examinons les peines imposées par les cours d'appel pour déterminer si les peines maximales figurant dans le Code criminel reflètent la réalité. Je pense que la peine maximale prévue pour une invasion de domicile dépasse de beaucoup les huit ans que propose la Cour d'appel de l'Alberta comme point de départ.

**Le sénateur Baker :** La peine maximale est normalement 15 ans. Cela illustre mon argument.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, je remercie Mme Kane et M. Villettorte d'être restés après le départ du ministre. Vous avez précisé bien des points importants pour les honorables sénateurs.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs) se réunit aujourd'hui à 16 h 17 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Lorna Milne** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles est réuni aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Le projet de loi a été déposé devant le Sénat le 30 mai 2006. Le 21 juin 2006, le Sénat a créé un comité spécial qu'il a chargé d'étudier le contenu de ce projet de loi, ainsi que d'autres questions liées à la réforme du Sénat.

Nous avons commencé l'étude du projet de loi le 21 mars 2007. Depuis, nous avons entendu le témoignage de nombreux spécialistes qui ont pu éclairer les membres du comité, grâce à leur connaissance profonde du sujet, quant aux répercussions politiques et juridiques que pourrait avoir le projet de loi. Nous avons aussi été extrêmement chanceux d'avoir l'occasion de discuter avec trois membres distingués de la Chambre des lords britanniques qui ont participé à plusieurs initiatives de réforme de leur chambre haute et qui ont donc pu nous parler de nombreuses questions d'intérêt commun et de sources de préoccupation qui nous touchent aussi.

Cette rencontre a donné lieu à un échange d'idées des plus animés, qui a permis aux sénateurs comme aux Canadiens de prendre connaissance de toute la gamme des opinions au sujet de la place actuelle du Sénat au sein du Parlement.

Je veux souhaiter la bienvenue à M. David Smith, de l'Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan à l'Université de Regina, qui va témoigner devant nous par téléconférence. M. Smith est une autorité dans le domaine de la gouvernance

scholarship explores the central political institutions and political processes of Canadian democracy, which he examined in 2003's *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*.

Professor Smith's scholarly work covers a broad spectrum of political studies in Canada, as well as studies of comparative politics generally. He has contributed much to the work of Parliament, providing expert testimony in parliamentary committees considering measures such as the clarity bill and the Royal Assent bill, and has served as a commissioner of electoral boundaries. Professor Smith has made nationally and internationally recognized contributions to the field of Western Canadian and constitutional studies. Professor Smith, please proceed.

**David E. Smith, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, University of Regina, as an individual:** Thank you. I am happy to be here today. I will read my remarks, which I have sent ahead for the purpose of interpretation.

On September 20, 2006, I appeared before the Special Senate Committee on Senate Reform to discuss Bill S-4 on Senate tenure. In those remarks, I said that I thought that the fundamental character of the Senate of Canada, to be inferred from the criteria for appointment established at Confederation, that is age and property qualifications of nominees, life tenure, originally, along with a fixed number of senators, and to be taken from the Supreme court of Canada Senate reference opinion of 1980, is independence. Any proposal to alter the Senate, whose effect would compromise the Senate's independence and which, at the same time, has not met some standard of provincial concurrence for amendment of the Constitution — a set of circumstances, I believe, that echoes those leading to the reference opinion itself in 1980 — would undermine the essential characteristic of the upper house.

The government maintains that the proposed change to a fixed term of eight years for senators in place of a mandatory retirement age of 75 may be implemented by Parliament acting alone under section 44 of the Constitution Act, 1982. Honourable senators have heard contradictory testimony from constitutional experts as to the soundness of that position. My own view is that a fixed term for senators, whether renewable, or elected or appointed, challenges the principle of independence that the Fathers of Confederation sought to entrench in the structure of the Senate and which the Supreme Court of Canada reiterated in 1980.

A provision for non-renewable appointment for a fixed term would result in a chamber characterized by continual turnover. The features now cited as the Senate's strengths of experience, knowledge and perspective would disappear. Moreover, rather than Senate membership coming at the end of an individual's career, it could come at its inexperienced beginning. For example, a person in their thirties appointed to the Senate for eight years

constitutionnelle au Canada. Plus précisément, ses travaux portent sur les institutions politiques centrales et les processus politiques de la démocratie canadienne, qu'il a analysés dans un livre intitulé *The Canadian Senate in Bicameral Perspective* publié en 2003.

M. Smith travaille sur toutes sortes de sujets du domaine des sciences politiques au Canada, ainsi qu'en politiques comparées en général. Il a beaucoup contribué aux travaux du Parlement en témoignant à titre de spécialiste devant des comités parlementaires qui se penchaient sur des mesures comme le projet de loi sur la clarté et celui sur la sanction royale, et il a été commissaire aux limites électorales. M. Smith a apporté une contribution reconnue à l'échelle internationale dans le domaine des études constitutionnelles et sur l'ouest du Canada. Vous avez la parole, monsieur Smith.

**David E. Smith, membre senior, Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan, Université de Regina, à titre personnel :** Merci. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui. Je vais lire mon mémoire, que je vous ai fait parvenir à l'avance aux fins de l'interprétation.

Le 20 septembre 2006, je me suis présenté devant le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat afin de discuter du projet de loi S-4, qui porte sur la durée du mandat des sénateurs. Dans ces observations, j'ai déclaré que, à mon avis, le caractère fondamental du Sénat du Canada, qui se dégage des critères de nomination établis en 1864, l'âge et les exigences de propriété, l'inamovibilité viagère, à l'origine, de même que le nombre fixe de sénateurs, comme le formule le renvoi de 1980 relatif au Sénat de la Cour suprême du Canada, est l'indépendance. Toute proposition en vue de modifier le Sénat qui aurait pour effet de compromettre l'indépendance de celui-ci et qui, parallèlement, ne satisferait pas à certaines normes d'approbation provinciale pour la modification de la Constitution — un ensemble de circonstances qui rappellent celles qui ont mené au renvoi de 1980 — ébranlerait, selon moi, la principale caractéristique de la Chambre haute du Parlement.

Le gouvernement soutient que la modification proposée de passer à un terme fixe de huit ans pour les sénateurs, au lieu de la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, pourrait être mise en place par le Parlement, agissant seul, sous le régime de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les honorables sénateurs ont entendu des témoignages contradictoires des spécialistes de la Constitution à l'égard de la justesse de cette position. Mon opinion est qu'un mandat fixe pour les sénateurs — renouvelable ou non, qu'ils soient élus ou nommés — remet en question le principe d'indépendance que les Pères de la Confédération ont tenté d'enraciner dans la structure du Sénat et que la Cour suprême du Canada a réitéré en 1980.

Une disposition concernant la nomination non renouvelable pour un mandat fixe aurait pour effet de créer un renouvellement continu de la Chambre. Les caractéristiques constituant à ce jour les forces du Sénat — l'expérience, les connaissances, le recul — disparaîtraient. De plus, plutôt que de devenir membre du Sénat à la fin de sa carrière, une personne inexpérimentée pourrait y entrer au début de sa carrière. Par exemple, une personne dans la

would be in a position to seek a seat in the House of Commons by the time she or he was 40. If that were the case, Senate tenure might as easily be seen as prefatory to a period in the House of Commons as it is now seen to follow time in the lower house or in another occupation. In other words, the relationship between the two chambers would be reversed and the independence that now attaches to senators, whose political ambitions are at an end, would be compromised.

A provision for renewable appointment would make a senator who desired renewal susceptible to influence from the prime minister, who would continue to make the nominations to the Governor General. Ambition and a view to future opportunities would assume far greater significance than they have today in the calculations that members of the upper house bring to their work. That comment is not intended as a criticism of such behaviour but as a statement of political life that would now apply to the Senate.

Although Bill S-4 does not provide for election of senators or even of nominees for senatorial appointment, comments by the Prime Minister suggest that he favours a form of advisory election of nominees. In my view, election would not strengthen senatorial independence but would jeopardize it by creating a constituency and constituents, where none exist now, to whom a senator would have obligations. I avoid the term “accountability” because election to a position that is non-renewable is no election at all; the elected need never account to the electors for their actions.

Election with renewable terms presents the real challenge to independence because senators would have to satisfy their constituents’ desires in order to be re-elected. Again, the word “accountability” is inappropriate because in a parliamentary system with the House of Commons remaining the confidence chamber, it is unclear what form accountability in the Senate would take. The simple but inevitable response is to say that allegiance and discipline will be defined in the Senate as it is defined in the House in terms of partisanship.

Bill S-4 speaks to terms for senators and not to their election, although another bill is before the House on the Senate appointments consultation. Still, as Professor Alan Cairns noted recently in his testimony, terms are presented by the government as a first step in a sequence of incremental changes. The contrast between mega-constitutional change in the past, which failed, and a modest change in the future, which, because it is presented as manageable has the potential to succeed, is strongly implied.

Yet, a succession of incremental changes can have a profound impact. In an opinion of the judicial committee of the Privy Council early in the last century, the name of which I have

trentaine nommée au Sénat pour un mandat de huit ans serait en position d’espérer obtenir un siège aux Communes à 40 ans. Si c’était le cas, le mandat des sénateurs pourrait bien être facilement perçu comme préliminaire à une période aux Communes, alors qu’il est actuellement perçu comme la suite d’une période passée dans la Chambre basse ou dans un autre emploi. En d’autres termes, la relation entre les deux Chambres serait renversée, et l’indépendance actuelle des sénateurs, dont la carrière politique tire à sa fin, serait compromise.

Une disposition concernant la nomination renouvelable rendrait un sénateur désireux d’être renommé susceptible d’être influencé par le premier ministre, qui continuerait de faire les nominations à être approuvées par le gouverneur général. L’ambition et la perspective de possibilités futures occuperaient beaucoup plus de place qu’elles en ont aujourd’hui dans les calculs que les membres de la Chambre haute mettent dans leur travail. Ce commentaire se veut non pas une critique de ce comportement, mais plutôt une déclaration au sujet de la vie politique qui serait dorénavant caractéristique du Sénat.

Le projet de loi S-4 ne prévoit pas l’élection des sénateurs ni même de personnes proposées pour la nomination sénatoriale, mais les commentaires du premier ministre laissent croire qu’il est en faveur d’une forme d’élection consultative des personnes proposées. À mon avis, l’élection ne renforcerait pas l’indépendance sénatoriale. En fait, elle la mettrait en péril par la création d’une circonscription et d’électeurs qui n’existent pas en ce moment et envers qui les sénateurs auraient des obligations. J’évite le terme « responsabilité », parce qu’une élection à un poste qui n’est pas renouvelable ne constitue pas une élection; les élus n’ont aucune responsabilité envers les électeurs en ce qui concerne les gestes qu’ils posent.

L’élection avec mandat renouvelable constitue le vrai défi, au chapitre de l’indépendance, puisque les sénateurs devraient combler les désirs des électeurs pour être réélus. Encore une fois, le mot « responsabilité » n’est pas adéquat, parce que, dans un système parlementaire où la Chambre des communes demeure la chambre habilitée à prendre un vote de confiance, le type de responsabilité que pourrait avoir le Sénat reste imprécis. La réponse simple, mais inévitable, est que l’allégeance et la discipline seront déterminées au Sénat comme elles le sont à la Chambre des communes, c’est-à-dire en fonction de la ligne de parti.

Le projet de loi S-4 ne porte que sur le mandat des sénateurs, et non sur leur élection, bien que la Chambre des communes étudie à l’heure actuelle un projet de loi sur la nomination des sénateurs par voie de consultation. Pourtant, comme le professeur Alan Cairns l’a précisé récemment dans son témoignage, les mandats sont présentés par le gouvernement comme la première étape d’une série de changements. Le contraste entre les grandes réformes constitutionnelles présentées dans le passé, qui ont échoué, et un changement modeste pour l’avenir, qui, parce qu’il est présenté comme étant gérable a le potentiel de réussir, est très implicite.

Néanmoins, une série de changements cumulatifs peut avoir d’importantes conséquences. Dans un avis du comité judiciaire du Conseil privé, au début du dernier siècle — le nom du cas

unfortunately forgotten and have been unable to track down, the justices make the same point about a series of decisions on a subject of jurisdiction that might move imperceptibly from their starting point so that eventually, what was once white has become black.

The problem with the proposal to replace the appointment of senators until age 75 with a fixed term, whether elected or appointed, is the problem that arises with all proposals to change the form of senatorial selection — they start at the wrong end. What is to be the purpose of a renewed or reconstituted Senate? If it is to do what it does now, which is to investigate, study and review proposed legislation, then any other manner of selection would be inferior in its results to the form and place since the foundation of the federation. What would constitute a term that would maintain these functions? If the object were to make the Senate a body that represents and responds to opinion by attaching it to the public through some consultative mechanism, such as an election, then the function of the Senate alters fundamentally.

On this point, it is worth stressing that despite independence being the Senate's singular characteristic, an independent Senate is not a body insulated from public sentiment. That has never been a charge levelled at the Senate of Canada.

The concern is no longer about independence from but linkage to the political executive. Once elected, what argument is there for the Senate remaining subordinate to the House of Commons? As difficult as the concept of accountability is to achieve within the present understanding of responsible government, how much more difficult will it be in a constitutional arrangement of power that sees the popular will represented in the two Houses of Parliament?

From the perspective of those who support Bill S-4, the foregoing comments may seem extreme. Still, small changes may have large and unintended consequences. In my opinion, disagreement over the manner of selection of senators would be easier to resolve were there agreement first on the role of the Senate and its members in the Canadian governmental system.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Dr. Smith, for that very thoughtful presentation.

Dr. Smith, your comments apply to the bill that mandates an appointed term for eight years with a possibility of reappointment. What if the term was changed to 12 or 15 years with no possibility of reappointment? Would that change any of your opinions about it? Would it make it more likely to be constitutional?

**Mr. Smith:** I am not sure I was actually talking about the constitutionality of the bill. That is something that only the Supreme Court can deal with, with regard to independence. My own view is that 15 years is not in and of itself a contradiction or

m'échappe malheureusement, et je n'ai pas pu le retrouver —, les juges ont soulevé la même question au sujet d'une série de décisions juridiques qui ont été imperceptiblement modifiées par rapport à leur point d'origine, de sorte que, finalement, ce qui était blanc au début a fini par devenir noir.

Le problème que pose la proposition de remplacer la nomination des sénateurs jusqu'à l'âge de 75 ans par un mandat fixe, que ce soit par élection ou par nomination, est le même pour toutes les propositions de changement du type de sélection sénatoriale. Elles débute au mauvais endroit. Quel doit être le but du renouvellement ou de la reconstitution du Sénat? Si ce but est ce qu'il est actuellement, c'est-à-dire pour le Sénat d'enquêter, ainsi que d'étudier et de réviser des projets de loi, alors tout autre mode de sélection ne pourra qu'avoir des résultats inférieurs à la méthode en place depuis la création de la Confédération. Comment faire pour que le mandat permette le maintien de ces fonctions? Si le but est de faire du Sénat un organisme qui représente la population et tient compte de l'opinion publique en le liant à la population par une forme de mécanisme consultatif, comme une élection, alors la fonction du Sénat est modifiée fondamentalement.

Toutefois, à cet égard, il importe de souligner que, même si l'indépendance est une caractéristique propre au Sénat, un Sénat indépendant ne constitue pas un organisme isolé de l'opinion publique. Le Sénat du Canada n'a jamais fait l'objet de cette accusation.

La préoccupation a non plus pour objet l'indépendance de l'exécutif politique, mais le lien avec celui-ci. Une fois que le Sénat sera élu, en vertu de quoi devrait-il demeurer subordonné à la Chambre des communes? Aussi difficile qu'il soit d'appliquer le concept de responsabilisation dans le cadre de la vision actuelle d'un gouvernement responsable, combien plus difficile encore sera-t-il possible d'y parvenir dans le contexte d'une répartition des pouvoirs constitutionnels où les deux Chambres représenteront la population?

Aux yeux de ceux qui appuient le projet de loi S-4, les observations précédentes peuvent sembler extrêmes. Cependant, de petits changements pourraient avoir des conséquences importantes et imprévues. À mon avis, les désaccords concernant le mode de sélection des sénateurs seraient plus faciles à régler s'il y avait tout d'abord une entente sur le rôle du Sénat et de ses membres au sein du régime parlementaire canadien.

**La vice-présidente :** Merci, monsieur Smith, de cet exposé très réfléchi.

Vos observations portent sur le projet de loi qui prévoit la nomination des sénateurs pour un mandat de huit ans, avec possibilité de renomination. Qu'en penseriez-vous si le mandat devait durer 12 ou 15 ans, sans possibilité de renomination? Est-ce que cela changerait votre opinion de quelque manière? Le projet de loi serait-il davantage constitutionnel?

**M. Smith :** Je ne suis pas sûr d'avoir vraiment parlé de la constitutionnalité du projet de loi. C'est une question que seule la Cour suprême peut trancher, en ce qui a trait à l'indépendance. Selon moi, le mandat de 15 ans n'est pas en soi contraire à l'idée

in conflict with independence. I would not say that. I do think that there are the difficulties of the terms and how the selection process for the nomination occurs, and whether it is 15 years or eight years, many of my comments would apply to the longer as opposed to the shorter term.

**Senator Joyal:** Welcome, Professor Smith. The important element of your testimony, which we have not heard from other witnesses and experts, points to the changes that Bill S-4 would bring to the relationship between the Senate and the House of Commons. The way the system works, as you have described, makes the Senate an independent House of Parliament. The court, as you said, in 1980 stressed that independence. Of course, the way the Senate has been constituted entrenched that in the law of the land.

By changing that, a senator appointed for a renewable eight years could have his or her eyes on the House of Commons as a future step in his or her career or public service ambition would change the nature of the dynamics in the chamber. Could you expand on other aspects of the work of the Senate that would be changed in its relationship with the House of Commons in terms of review of bills?

On September 20, you stated:

There was no doubt in Canada what the Senate's role was to be. It was to protect vulnerable minorities. It had other tasks, such as to scrutinize legislation coming from the Commons, but protection was its primary role. It was this role that particularly required an assured measure or sphere of independence.

In trying to understand the dynamics created by this bill, dynamics that would run contrary to what the Supreme Court has stated are essential characteristics of the Senate, we have to measure the impact they may have on the Senate's relationship with the House of Commons in the review and scrutinizing of legislation. You have stated that this is one of the key roles of the Senate.

Could you expand on that statement? Am I overseeing the short-term and unintended consequences of this bill in relation to task of the review of legislation that the Senate performs?

**Mr. Smith:** Senator Joyal, as I view the relationship between the two Houses of Parliament, I believe that the Senate, as it has existed since Confederation, brings to its tasks — which are investigative and to some degree representative, protective of minorities — a perspective that I believe comes with experience and age.

This is not to say, of course, that there are not exceptions, that younger public officials cannot bring similar qualities, but as an institution the Senate's strength lies in its perspective.

If you introduce terms, you would create the potential that a political career would begin rather than end in the Senate. If that were the case, the qualities that one looks to, the strengths of the Senate that even its critics acknowledge, which are perspective

d'indépendance. Je ne dirais pas cela. Je dirais cependant qu'il y a des problèmes en ce qui concerne la durée du mandat et le mode de sélection, et, que ce soit un mandat de 15 ans ou de huit ans, une bonne partie de mes observations s'appliqueraient plutôt au mandat de longue durée que de courte durée.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur Smith. L'élément important, dans votre témoignage, qui le distingue de celui des autres témoins et spécialistes que nous avons reçus, a trait à la façon dont le projet de loi S-4 modifierait la relation entre le Sénat et la Chambre des communes. Dans le régime actuel, comme vous l'avez dit, le Sénat est une chambre indépendante au sein du Parlement. Comme vous l'avez dit aussi, la Cour suprême a insisté sur cette indépendance en 1980. Bien entendu, on a créé le Sénat en inscrivant cette caractéristique dans la loi du pays.

Si on en venait à modifier cette caractéristique, le sénateur nommé pour un mandat renouvelable de huit ans pourrait convoiter un siège à la Chambre des communes, qui, pour lui, constituerait l'étape suivante de sa carrière au sein de la fonction publique ou nourrirait ses ambitions, ce qui altérerait la dynamique de la chambre. Pouvez-vous nous parler des autres aspects du travail des sénateurs qui se trouveraient ainsi modifiés, dans le contexte de la relation qu'entretient le Sénat avec la Chambre des communes et au chapitre de l'examen des projets de loi?

Le 20 septembre, vous avez dit :

Le rôle éventuel du Sénat du Canada ne faisait pas de doute. Il devait protéger les minorités vulnérables. Le Sénat avait d'autres tâches, notamment celle d'examiner les lois issues de la Chambre des communes, mais la protection était sa tâche principale. Et c'est ce rôle qui exigeait particulièrement une mesure ou une sphère d'indépendance.

En tentant de comprendre la dynamique qu'engendrerait le projet de loi, dynamique qui serait contraire à ce que la Cour suprême a défini comme étant les caractéristiques essentielles du Sénat, nous devons évaluer les répercussions de celles-ci sur la relation qu'entretiennent le Sénat et la Chambre des communes sur le plan de l'examen des projets de loi. Vous avez dit qu'il s'agit de l'un des principaux rôles du Sénat.

Pouvez-vous nous en dire davantage là-dessus? Est-ce que j'exagère les conséquences à court terme et imprévues du projet de loi au chapitre de l'examen des textes législatifs par le Sénat?

**M. Smith :** Sénateur Joyal, de mon point de vue sur la relation entre les deux Chambres du Parlement, je crois que le Sénat, tel qu'il existe depuis la Confédération, s'acquitte de ses tâches — l'enquête, et dans une certaine mesure, la représentation et la protection des minorités — avec un recul, qui, à mon sens, n'est possible que grâce à l'expérience et à l'âge des sénateurs.

Bien entendu, je ne dis pas qu'il n'y a pas d'exceptions, que des fonctionnaires plus jeunes ne peuvent pas avoir les mêmes qualités, mais je dis que le point fort de l'institution qu'est le Sénat, c'est sa capacité de prendre du recul.

L'introduction des mandats engendrerait la possibilité que les carrières politiques commencent au Sénat plutôt que d'y finir. Dans ce cas, les qualités souhaitables, les points forts du Sénat que même ses détracteurs reconnaissent, qui sont le recul et

and experience, would be less dependable in the relationship between the two Houses. What it would mean beyond that I can only speculate, but that would be a clear factor. In addition, the way it works means that most senators share some common characteristics at the time of appointment. I think that would be less the case where you have terms, whether they are elected or appointed.

**Senator Joyal:** In the conclusion of your most recent publication entitled *The People's House of Commons: Theories of Democracy in Contention*, on page 141, you refer to the Constitution Act, 1867, and you put it in perspective with the British Constitution. You wrote, "The British Constitution could be amended by usage, a practice that blinded British politicians to constitutional matters — politics and the constitution were one."

Then you wrote, "The same cannot be said of Canada."

My comment is that when the British amend their constitution, it is a simple process because they have a constitution that can be changed merely by an act of Parliament. When we amend the Canadian Constitution, we are bound by the spirit and letter of the Constitution, as well as the fact that a written constitution has its own arbitrator, which is normally the court, when there is responsibility devolved to one level of government rather than to the other. We know that the court has been involved in hundreds and thousands of cases to try to arbitrate it.

My question goes back to the very nature of our Constitution. On the basis of your experience, when we amend the Constitution in its fundamental structure, should we not seek the opinion of the Supreme Court rather than just move on the grounds that we will change it and see from practice what will come from that and readjust it in the future?

There is a tendency to blur the lines when we want to change an essential structure in the Canadian Constitution that they do not have in the British system. In the British system, the constitution is an evolution on a daily basis through a simple act of Parliament. We cannot do that because we have a written constitution and Parliament is not the sole arbitrator of changes in the Constitution. The courts are there to maintain the equilibrium and the essential character of the institution.

Could you comment?

**Mr. Smith:** I agree. The preamble to the Constitution Act, 1867, talks about the desire for Canada to have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom. Someone could write a book about that phrase.

The more I think about that phrase at one level and some degree that is the constitution we have. Parliamentary and responsible government, cabinet government, operates largely on unwritten rules, conventions, customs and understandings.

l'expérience, seraient moins fiables dans le contexte de la relation qui s'établirait entre les deux Chambres. Sur le reste, je ne peux que spéculer, mais il est clair que cela entrerait en jeu. En outre, au sein du Sénat actuel, les sénateurs ont des traits communs au moment de leur nomination. Je pense que ce serait moins vrai si les sénateurs étaient élus ou nommés pour un mandat.

**Le sénateur Joyal :** Dans la conclusion de votre plus récente publication, intitulée *The People's House of Commons : Theories of Democracy in Contention*, à la page 141, vous parlez de la Loi constitutionnelle de 1867 et vous la comparez à la Constitution britannique. Je vous cite : « La Constitution britannique pouvait être modifiée par l'usage, et cette pratique a rendu les politiciens britanniques aveugles aux questions constitutionnelles — la politique et la constitution n'étaient plus qu'une seule et même chose. »

Puis : « On ne peut pas dire la même chose du Canada ».

Ce que j'ai à dire là-dessus c'est que, lorsque les Britanniques modifient leur constitution, c'est un processus simple, parce que leur constitution peut être modifiée par une simple loi du Parlement. Lorsque nous modifions la Constitution du Canada, nous sommes tenus d'en respecter l'esprit et la lettre, et de composer avec le fait que l'existence d'une constitution écrite suppose celle d'un arbitre des questions constitutionnelles, qui est habituellement la Cour suprême, lorsque la responsabilité est dévolue à un ordre de gouvernement plutôt qu'à l'autre. Nous savons que la Cour suprême a dû tenter de jouer le rôle d'arbitre dans des centaines, voire des milliers de cas.

Ma question porte sur la nature même de notre Constitution. D'après votre expérience, lorsque nous modifions la structure fondamentale de la Constitution, ne devrions-nous pas demander l'opinion de la Cour suprême plutôt que de simplement procéder à la modification, avec comme justification l'idée de voir par la suite quels seront les résultats de celle-ci et d'ajuster le tir plus tard?

Nous avons tendance à créer un certain flou autour de nos modifications de la structure essentielle de la Constitution canadienne, ce que les Britanniques ne font pas. Au sein du régime britannique, de simples lois du Parlement font évoluer la constitution au jour le jour. C'est quelque chose que nous ne pouvons pas faire, puisque notre Constitution est un texte écrit, et que le Parlement n'est pas le seul arbitre en ce qui concerne la modification de la Constitution. Les tribunaux sont là pour préserver l'équilibre et le caractère essentiel de l'institution.

Pouvez-vous commenter?

**M. Smith :** Je suis d'accord avec vous. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 parle du désir du Canada de se doter d'une Constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni. On pourrait écrire un livre sur cette expression.

Plus je réfléchis à cette expression en l'interprétant au premier niveau, plus je pense que, dans une certaine mesure, c'est bien la Constitution que nous avons. Le régime parlementaire, le gouvernement responsable, le gouvernement par l'exécutif

However, we also have a written constitution, which relates very largely to what we find in the Constitution Act, 1867, because that act says very little about responsible government.

One of the difficulties that Britain faces and experiences to some degree, but it is more so in Canada because it is a federal system, is that there is a very weak understanding of the conventions and customs of responsible and parliamentary government. Recently, the Supreme Court has spoken about this. I think it is extremely important.

With regard to the matter at hand, part of that is the relationship between the two chambers, but the act really says very little about that relationship. I suppose the inference to be drawn is that it is the same relationship as exists in Great Britain. Well, it is and it is not.

It is not particularly because the Senate is a very different body than the House of Lords. I think it is a big mistake, as some people have written, to see the Senate as not a carbon, but in some way a copy of the House of Lords. It is just not and it is not because it is a federation. The Senate was the central institution to accommodate the diverse desires of the founding colonies and politicians related to federalism.

I think you are right; there is a role for the Supreme Court to help clarify and enunciate the conventions with regard to change.

**Senator Joyal:** Let me move then to the convention aspect of the Senate. In your book, *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, at page 172, you refer to criticism about the Senate.

Largely, and in spite of the criticism reformers direct against the Senate, this has happened because of the use of the appointment power. It is because of the transformation and appointment that the Senate has a more diversified membership in terms of gender, language and race than any comparable second chamber in the Anglo-American world or than the House of Commons.

Then you move on to two proposed changes to the convention ruling appointments of senators on the recommendation of the Prime Minister. You say:

On the selection process in the hands of the Prime Minister and the imbalance in party standings, a major improvement would result if agreement were reached on the Senate desired composition and if that agreement were accepted as a guide by the Prime Minister in the use of the prerogative of appointment.

fonctionnent en grande partie en s'appuyant sur des règles, conventions, coutumes et ententes tacites. Cependant, nous avons aussi une constitution écrite, qui entretient des liens très étroits avec le contenu de la Loi constitutionnelle de 1867, parce que cette loi dit très peu de choses au sujet du gouvernement responsable.

L'une des difficultés auxquelles le Royaume-Uni est confronté, mais qui est plus importante au Canada à cause du régime fédéral, c'est qu'on comprend très mal les conventions et les coutumes du gouvernement responsable et du régime parlementaire. La Cour suprême s'est récemment exprimée à ce sujet. Je pense qu'il s'agit d'une chose capitale.

En ce qui concerne la question qui nous occupe aujourd'hui, je crois qu'elle tient en partie à la relation entre les deux Chambres, mais la loi ne dit en vérité que très peu de choses au sujet de cette relation. Je suppose qu'il faut en conclure qu'il s'agit de la même relation que celle qui existe en Grande-Bretagne. Eh bien, oui et non.

Ce n'est pas tant que le Sénat est un organisme très différent de la Chambre des lords. Je pense que c'est une grave erreur que certaines personnes ont commise lorsqu'ils ont écrit que le Sénat est non pas une copie exacte, mais quand même une copie de la Chambre des lords. Ce n'est tout simplement pas le cas, et ce n'est pas parce que le pays est une fédération. Le Sénat était l'institution centrale destinée à répondre aux différents désirs des colonies fondatrices et des politiciens au chapitre du fédéralisme.

Je pense que vous avez raison; la Cour suprême a une contribution à faire en éclaircissant et en énonçant les conventions liées au changement.

**Le sénateur Joyal :** Permettez-moi d'aborder l'aspect conventionnel du Sénat. À la page 172 de votre livre intitulé *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, vous parlez des critiques formulées à l'égard du Sénat.

En grande partie, et malgré les critiques que les réformateurs formulent à l'égard du Sénat, cela est attribuable à l'usage du pouvoir de nomination. C'est la transformation et le processus de nomination qui font que le Sénat est plus diversifié, aux chapitres du sexe, de la langue et de la race, que n'importe quelle autre seconde chambre comparable du monde anglo-américain ou que la Chambre des communes.

Vous proposez ensuite deux modifications de la convention qui régit la nomination des sénateurs sur recommandation du premier ministre. Vous dites :

En ce qui concerne le fait que le processus de sélection soit entre les mains du premier ministre et le déséquilibre quant à la répartition des sièges entre les partis, il serait possible d'apporter une importante amélioration en concluant une entente sur la composition souhaitable du Sénat, si le premier ministre acceptait de s'en inspirer lorsqu'il fait valoir sa prérogative de nomination.

Should we not concern ourselves with the appointment process and the definition of the prerogative of recommendation rather than on the term of the Senate? In fact, are we not addressing a problem that is not the most important problem for the Senate to fix presently, which is the terms of senators?

I can concur with the critics of the Senate; it is more on the results of the appointment than on the terms of senators. It is more the selection of the people who are appointed by the Prime Minister, and the way the Prime Minister exercises the prerogative, than on the terms of senators, as much as the Senate exercises its sober second thought and independent judgment or evaluation of bills coming from the House of Commons.

**Mr. Smith:** Well, I agree, senator. I do not think that there is evidence to support the position that the Senate of Canada, in its activities and responsibilities, would be strengthened or improved by making it elected, whatever criteria would inform that election.

I do not think there is anything. Indeed, anyone pressed on the matter can see the wisdom of appointment in a parliamentary system. The difficulty is the one that you have pointed out and, indeed, it has been discussed in Britain, is how appointments are carried out and what conventions inform the decision of the Prime Minister in making recommendations to the Governor General.

Indeed, the appointments commission in Britain, as I understand it, in the emerging reformed House of Lords does deal with this to some degree. It is different in Britain because there has been a long custom of appointments that try to maintain some proportionality of political sentiment in the upper chamber. That has not been a strong guiding principle in Canada, and perhaps it should. In my book, I do suggest there is a minimum where you have to have the opposition parties represented.

As I understand your question, I would like to see a much closer examination of what principles to guide appointment would improve the house. I do not think there is any evidence that election would do it. If you ask the public, depending on how you phrase the questions, you can certainly prejudice the answer — for instance, if you say do you want another chamber of Parliament that will have politicians and will be based on election, as opposed to do you want an elected upper chamber.

**Senator Hays:** Professor Smith, it is always a pleasure to have the opportunity to listen to you, and all the more to have a chance to have an exchange with you.

Let me begin by referring to your article in *Protecting Canadian Democracy*. My compliments to Senator Joyal for the role he played in this series of articles coming before us in the way they have.

Devrions-nous nous préoccuper du processus de nomination et de la définition de la prérogative de recommandation plutôt que du mandat des sénateurs? En réalité, ne sommes-nous pas en train de régler un problème qui n'est pas le problème le plus important auquel le Sénat est confronté à l'heure actuelle, puisque ce problème est celui de la durée du mandat des sénateurs?

Je peux être d'accord avec les détracteurs du Sénat; le problème tient davantage aux résultats de la nomination qu'au mandat des sénateurs. Ce qui est important, c'est le choix des gens nommés par le premier ministre, ainsi que la façon dont le premier ministre fait valoir sa prérogative, plutôt que la durée du mandat des sénateurs, dans la mesure où le Sénat effectue le second examen objectif qui est sa tâche, exerce son jugement de façon indépendante et examine les projets de loi que lui renvoie la Chambre des communes.

**M. Smith :** Eh bien, je suis d'accord avec vous, sénateur. Je pense qu'il n'y a pas de preuves que le Sénat du Canada serait renforcé ou amélioré, au chapitre de ses activités et responsabilités, s'il était élu, quels que soient les critères de l'élection.

Je pense qu'il n'y a aucune preuve de cela. En effet, toute personne questionnée à ce sujet est en mesure de voir qu'il est sage de procéder à des nominations dans un régime parlementaire. Le problème qui se pose est celui que vous avez soulevé et qui, en fait, a fait l'objet de débats en Grande-Bretagne, et qui tient à la manière dont on procède aux nominations et aux conventions qui régissent la décision du premier ministre lorsqu'il formule des recommandations à l'intention de la gouverneure générale.

En effet, d'après ce que je comprends, la commission chargée des nominations en Grande-Bretagne, au sein de la Chambre des lords récemment réformée, s'occupe de cela dans une certaine mesure. Les choses sont différentes en Grande-Bretagne, parce qu'il y a là-bas une longue tradition de nominations visant à garder la composition de la Chambre haute en proportion avec les tendances politiques. On n'a pas vraiment suivi ce principe directeur au Canada, et on devrait peut-être le faire. Dans mon livre, je dis que les partis de l'opposition doivent jouir d'une représentation minimale.

Vu mon interprétation de votre question, j'aimerais voir effectuer un examen beaucoup plus approfondi des principes qui, en guidant les nominations, amélioreraient la Chambre. Je pense qu'il n'y a aucune preuve que l'élection des sénateurs aurait cet effet. Lorsqu'on pose la question à la population, il est certainement possible d'obtenir une réponse donnée en formulant la question d'une manière précise — en demandant aux gens, par exemple, s'ils souhaitent voir la création d'une autre chambre au Parlement, où siègeront des politiciens élus, plutôt qu'en leur demandant s'ils souhaitent que la Chambre haute soit élue.

**Le sénateur Hays :** Monsieur Smith, c'est toujours un plaisir d'avoir l'occasion de vous écouter, et encore davantage d'avoir la chance de discuter avec vous.

Permettez-moi de commencer en parlant de votre article dans la série *Protéger la démocratie canadienne*. Mes félicitations au sénateur Joyal, qui a contribué à façonner cette série d'articles.

You have a specific comment on appointing senators for non-renewable, fixed terms of 12 years. You comment almost favourably on it saying that it is possible that such an amendment could be made by Parliament alone under section 44 of the Constitution Act. The possibility is at least worth further study as it raises important issues and has considerable merit.

We are currently in a discussion of Bill S-4, which deals with a fixed term for senators. Its preamble invites speculation on other matters, such as what is before the House of Commons in the form of this advisory selection process referred to in Bill C-43.

If we look at Bill S-4, not in the larger context but rather as a bill to have a fixed term for senators, does the optimism that I sense in your article exist, or are you pessimistic in terms of the constitutionality of such a bill?

**Mr. Smith:** I believe eight years is too short a term. I know there are many people who would disagree. In the book, I mentioned 12 years. That is a possibility. As you were reading those passages, most of that is in the subjunctive tense, which is to say it is hypothetical.

That article or chapter in the book makes it clear; there is no problem with appointment itself. The reason the critics dislike appointment is they say it somehow impairs the legitimacy of the chamber. I do not accept that argument. There are difficulties about the selection, but election does not obviate or remove them.

Whether 12 years is better than eight years, I am not at all convinced that terms with election will improve the performance of the Senate. Its performance, on balance, is generally held in high regard.

**Senator Hays:** The discussion we have tends to revolve around non-renewable terms of 10, 12, or going to the longer term of 15 years. Would that Senate be less effective than one appointed as at present until 75 years of age.

**Mr. Smith:** As I recall, when I was writing that article, most senators are not there for decades. Most are there for about 12 or 14 years, as I recall. That was one reason for suggesting that figure.

The age at which they are appointed, which comes back to the earlier point that Senator Joyal raised, would not actually alter senators' length of time in their position a great deal. On average it is 12 or 14 years now. It would not affect the performance of the work of the Senate in the way that a much shorter term would.

**Senator Hays:** I agree.

Vous faites une observation précise sur la nomination des sénateurs pour un mandat non renouvelable d'une durée de 12 ans. Vous en parlez de façon presque positive en disant qu'il est possible pour le Parlement seul d'adopter un amendement à l'article 44 de la Loi constitutionnelle à cet égard. Cette possibilité mérite au moins qu'on l'étudie de façon plus approfondie, puisqu'elle soulève d'importantes questions et qu'elle est d'une grande valeur.

Nous examinons actuellement le projet de loi S-4, qui porte sur un mandat d'une durée fixe pour les sénateurs. Le préambule de ce projet de loi constitue une invitation à spéculer sur d'autres questions, comme celle qui est devant la Chambre des communes sous la forme du processus de sélection consultatif dont parle le projet de loi C-43.

Si nous envisageons le projet de loi S-4 non pas dans le contexte général, mais plutôt comme un projet de loi prévoyant un mandat d'une durée déterminée pour les sénateurs, est-ce que l'optimisme que j'ai cru déceler dans votre article est bien réel, ou êtes-vous pessimiste quant à la constitutionnalité de ce projet de loi?

**M. Smith :** Je pense qu'un mandat de huit ans serait trop court. Je sais qu'il y a beaucoup de gens qui ne seraient pas d'accord avec moi. Dans mon livre, je parle de 12 ans. C'est une possibilité. Lorsque vous avez lu les passages en question, vous avez dû remarquer que j'utilise le subjonctif la plupart du temps, pour indiquer qu'il s'agit d'hypothèses.

L'article que vous avez cité ou le chapitre du livre en question l'exprime clairement : le processus de nomination lui-même ne pose pas problème. La raison pour laquelle les critiques n'aiment pas les nominations, c'est qu'ils disent que celles-ci nuisent en quelque sorte à la légitimité de la chambre. À mon avis, ce n'est pas un bon argument. Le mode de sélection pose certains problèmes, mais l'élection des sénateurs ne permettrait pas de les régler.

Qu'il soit préférable que le mandat dure 12 ans ou qu'il dure huit ans, je ne suis pas convaincu qu'un mandat d'une durée fixe et des élections amélioreront le travail du Sénat. Tout bien pesé, les gens en général pensent que le Sénat fait du bon travail.

**Le sénateur Hays :** Le débat que nous tenons a tendance à tourner autour de la question d'un mandat non renouvelable de 10, 12 ou même 15 ans. Le Sénat serait-il dans ce cas moins efficace qu'à l'heure actuelle, les sénateurs étant pour l'instant nommés jusqu'à 75 ans.

**M. Smith :** D'après mes souvenirs du moment où j'ai rédigé l'article, la plupart des sénateurs ne demeurent pas en poste pendant des décennies. La plupart sont sénateurs pendant 12 à 14 ans, d'après ce que je me rappelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai proposé ce chiffre.

L'âge auquel ils sont nommés, pour en revenir au point qu'a soulevé plus tôt le sénateur Joyal, n'aurait pas grand effet sur la durée de leurs fonctions. À l'heure actuelle, les sénateurs sont en poste pendant 12 à 14 années. Cela n'aurait pas une incidence aussi grande sur les travaux du Sénat qu'un mandat beaucoup plus court.

**Le sénateur Hays :** Je suis d'accord.

The last point I will cover is the way in which the Senate uses its power, or the degree to which it feels empowered to use its power. As we all know, the Senate has the same power as the House of Commons, except in matters of appropriation, supply and money bills, but the Senate seldom uses that power. We amend less than 10 per cent of the bills that come before us, if you do a long-term average. We have a tradition of deference to the lower house.

My view is that the reason for that is, as an appointed body, the Senate sees a certain difficulty if it took all its power and used it. Your concerns about an elected Senate are that an elected Senate would use that power. This is an interesting subject. Gordon Gibson wrote a discussion paper saying one should give pause to electing a Senate with its current powers.

Do you agree with me that the Senate defers to the lower house, the house of representation by population, that is what the Fathers of Confederation wanted, and that is why it is an appointed body? That is what makes it focus on other things, which you think it does very well. Do you agree?

**Mr. Smith:** I agree that the Fathers of Confederation wanted an appointed house. To the degree that we have a record of what they discussed, and we do not have a transcript, it is quite clear that they did consider and they had knowledge of elected upper houses, and in particular, the upper chamber of the Province of United Canada. That upper chamber was in the process of becoming elected from the mid-1850s to 1867. They decided against that. Basically, as one can tell from the record, they thought that it did not fit the understanding of the British style of constitution.

It is true that the Senate has great power, except for appropriation. It is also true that it does not use that power in a manner to thwart the will of the lower house and the government. That does not mean that the Senate's influence is at all negligible; it is not. In making decisions it is not whether someone vetoes a decision or if they have the power to veto; it is the potential. It is the need to accommodate criticisms or comments that it would make about improving legislation. Ultimately the decision rests, where I believe in parliamentary government it should rest, with the government who is responsible to the House of Commons; that is policies. However, the role of the upper chamber is much more influential than a simple question of how often it exercises its veto. A study of relations between the two Houses of Parliament in Canada would sustain that interpretation.

La dernière question que je veux aborder, c'est la manière dont le Sénat utilise ses pouvoirs, ou la mesure dans laquelle il se sent habilité à les utiliser. Comme nous le savons tous, le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, sauf en ce qui a trait aux projets de loi de crédits et de finances, mais il est rare que le Sénat utilise ces pouvoirs. Nous modifions moins de 10 p. 100 des projets de loi qui nous sont présentés, si on fait une moyenne à long terme. Traditionnellement, nous avons de la déférence pour la chambre basse.

À mon avis, cela est attribuable au fait que, à titre d'assemblée nommée, le Sénat voit une certaine difficulté dans le fait d'utiliser tous ses pouvoirs. Ce qui vous inquiète, au sujet d'un Sénat élu, c'est que ce Sénat élu utiliserait ces pouvoirs. C'est un sujet intéressant. Gordon Gibson a rédigé une analyse selon laquelle on devrait réfléchir davantage à l'élection d'un Sénat doté des pouvoirs actuels.

Êtes-vous d'accord avec moi pour dire que le Sénat est subordonné à la chambre basse, la chambre qui représente la population, que c'est ce que les Pères de la Confédération souhaitaient et que c'est la raison pour laquelle c'est une assemblée nommée? C'est ce qui lui permet de s'occuper d'autres choses, ce qu'il fait très bien à votre avis. Êtes-vous d'accord?

**M. Smith :** Je suis d'accord pour dire que les Pères de la Confédération souhaitaient qu'il y ait une chambre nommée. D'après les quelques documents dont nous disposons sur le contenu de leur discussion — et nous n'avons pas de transcription —, il est assez clair qu'ils souhaitent envisager la possibilité d'une chambre haute élue et qu'ils avaient connaissance de chambres hautes élues, et surtout, de la chambre haute de la province du Canada-Uni. Du milieu des années 1850 jusqu'en 1867, il était question de faire de la chambre haute une assemblée élue. Ils ont décidé de ne pas retenir cette idée. Essentiellement, on peut constater à la lumière des archives qu'ils pensaient que cela ne correspondait pas au style constitutionnel britannique.

Il est vrai que le Sénat dispose d'un pouvoir important, sauf en matière de crédits. Il est aussi vrai qu'il n'utilise pas ces pouvoirs pour infléchir la volonté de la chambre basse et du gouvernement. Cela ne veut pas dire du tout que l'influence du Sénat est négligeable; ce n'est pas le cas. Ce qui importe, dans la prise de décisions, ce n'est pas la question de savoir si quelqu'un a un droit de veto ou va l'utiliser; ce qui importe c'est la possibilité. C'est l'obligation de tenir compte des critiques ou des observations formulées en vue de l'amélioration d'un texte législatif. La décision finale revient au gouvernement qui est responsable de la Chambre des communes, c'est-à-dire des politiques, comme il se doit à mon avis en régime parlementaire. Cependant, l'influence de la chambre haute dépasse largement le cadre de la simple question de savoir à quelle fréquence celle-ci se prévaut de son droit de veto. Si on effectuait une étude des relations qu'entretiennent les deux chambres du Parlement au Canada, celles-ci soutiendraient cette interprétation.

**Senator Jaffer:** Thank you for giving us your time today. One of the strengths of the Senate is that it flows from its independence, its ability to represent the interests of minorities that lack the electoral clout to be represented in the other place. I would like to further explore what Senator Joyal said about protection of minorities.

If we were to opt for a non-renewable term for senators, would that change the impact of Bill S-4 and its ability to protect minorities as opposed to a renewable term?

**Mr. Smith:** A non-renewable term would compromise what I see as the fundamental, principal, essential roles of the Senate.

You mention minorities, but I also mention the fundamental investigative and deliberative roles of the Senate. For support, I would say look to the Fathers of Confederation; they thought it was important, and they said so. They see that as its role. The question then becomes how far can one go in changing the structure of the Senate in its manner of selection, how far can one go if it will undermine or compromise the kind of role that you suggest, or expanding to the deliberative role.

I think terms would do that because of the higher turnover for the reason I mention in my remarks. You would have a much more diverse or broader spectrum — I suppose, to some degree, that is what advocates want — of age or experience or inexperience than is the case now. The Senate seems to me to have a great deal of professional experience in many areas.

**Senator Bryden:** I would like to continue on Senator Hays' reference to dealing with Bill S-4 as a stand-alone piece of legislation and your indication earlier that section 44 is a legitimate method of proceeding to change the term. The fact is that Bill S-4 and the changing of the term for senatorial appointments does not stand alone.

There has already been introduced in the House of Commons Bill C-43, which is designed to provide some type of electoral process to choose the candidates that are eligible to be appointed by the Prime Minister or by the Governor General on the recommendation of the Prime Minister. The Prime Minister himself has indicated that Bill S-4 is only a first step in a process, of which Bill C-43 is the next step, and he has given some hints as to the next step.

In that context, is it your opinion that the Supreme Court of Canada would find that this is a section 44 amendment that does not need to involve the provinces?

**Le sénateur Jaffer :** Merci de nous accorder du temps aujourd'hui. L'une des forces du Sénat découle de son indépendance, de sa capacité de défendre les intérêts des minorités qui n'ont pas suffisamment de poids électoral pour être représentées à l'autre endroit. J'aimerais continuer de discuter de ce que le sénateur Joyal a dit au sujet de la protection des minorités.

Si nous adoptons un mandat non renouvelable pour les sénateurs, est-ce que cela modifierait les répercussions du projet de loi S-4 et sa capacité de protéger les minorités, contrairement à un mandat renouvelable?

**M. Smith :** Le mandat non renouvelable compromettrait ce que je vois comme étant les rôles fondamentaux, principaux et essentiels du Sénat.

Vous parlez des minorités, mais je parle aussi des rôles fondamentaux d'enquête et de délibération du Sénat. Pour le soutien, je vous conseillerais de vous tourner vers les Pères de la Confédération; ils ont pensé que c'était une chose importante, et ils l'ont dit. Ils ont vu cela comme étant le rôle du Sénat. La question devient alors de savoir dans quelle mesure on peut modifier la structure du Sénat quant au mode de sélection des sénateurs, jusqu'où on peut aller lorsque les modifications diminuent ou compromettent le rôle dont vous parlez, ou, pour extrapoler, le rôle de délibération.

Je pense que l'adoption de mandats de durée déterminée aurait cet effet, en raison de l'augmentation du rythme de renouvellement du Sénat, comme je l'ai expliqué dans mon exposé. La palette d'âge ou d'expérience serait beaucoup plus diversifiée ou large — je suppose que, dans une certaine mesure, c'est ce que ceux qui défendent l'idée souhaitent — car à l'heure actuelle, l'inexpérience est aussi beaucoup plus répandue. Il me semble que les sénateurs ont beaucoup d'expérience professionnelle dans de nombreux domaines.

**Le sénateur Bryden :** J'aimerais donner suite à ce que le sénateur Hays a dit au sujet du fait de s'occuper du projet de loi S-4 comme d'un texte législatif à part entière et de ce que vous avez dit plus tôt, c'est-à-dire que l'amendement de l'article 44 constitue une façon légitime de modifier le mandat des sénateurs. Le fait est que le projet de loi S-4 et la modification du mandat pour lequel les sénateurs sont nommés ne peuvent être envisagés de façon isolée.

On a déjà déposé devant la Chambre des communes le projet de loi C-43, qui est conçu de façon à prévoir une espèce de processus électoral permettant de choisir les candidats qui peuvent être nommés par le premier ministre ou par la gouverneure générale sur recommandation du premier ministre. Le premier ministre a dit lui-même que le projet de loi S-4 n'est que la première étape d'un processus dont le projet de loi C-43 est la suivante, et il a donné certains indices au sujet de l'étape qui suivra.

Dans ce contexte, pensez-vous que la Cour suprême du Canada conclurait qu'il s'agit d'un amendement de l'article 44 pour lequel il n'est pas nécessaire de consulter les provinces?

**Mr. Smith:** As I have said before, I am not a constitutional lawyer. The difficulty that you express and that some witnesses articulated, such as Allen Cairns, is that you are being asked to make decisions on Bill S-4 but there are other potential decisions that will have to be made that have immediate, intimate relationship to the initial decision. You are in a very difficult position.

I think that the court itself would have to deal with what was before it. If it were a question of terms, the question would be, could the Senate carry out its functions as it has historically done and as it is the understanding of scholars that the Fathers of Confederation intended. Can it carry out these functions with an eight-year term, or whatever term is before them? Then the question is: Can it do this if the senators are elected as opposed to appointed? I do not see how a court could deal with the hypothetical unless it is before it. On the other hand, I do not see how it can disassociate that consideration with regard to terms.

I am afraid that is not a particularly enlightening comment, but I can see the difficulty where you have sequential decisions, or potential decisions, and yet you can only deal with one at a time in sequence.

**Senator Bryden:** I appreciate what you are saying. What informs the Prime Minister in making appointments to the Senate? We are starting to get a glimpse, I believe, on what would inform the present Prime Minister. Initially, he made a commitment that no person would be appointed to the Senate unless that person was first elected. That rapidly changed because he needed someone from Montreal, and he appointed a senator who had not been elected and put him immediately in his cabinet.

In addition to the introduction of Bill C-43, which attempts to set up some scheme for the public electing senators prior to an appointment, the Prime Minister has already elected or appointed *in futuro* Mr. Brown of Alberta. Mr. Brown was elected three times by a program that was set up by the Province of Alberta and has been a senator-in-waiting for three years. The Prime Minister has indicated that Mr. Brown, elected by a provincial scheme, will be the person he will choose to fill a vacancy that is not quite cold yet. Senator Hays has indicated that he will retire in June. Before the body is cold, they will fill the hole. I would like you to keep that thought for a moment.

Besides that, this Prime Minister, other than the first appointment of someone to get himself a cabinet minister for Montreal or Quebec, has filled none of the 12 vacancies. There appears to be developing a program where, if we follow what is about to happen in Alberta, the signal is being given to the

**M. Smith :** Comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas avocat spécialiste des questions constitutionnelles. La difficulté dont vous faites état et que certains témoins ont décrite, Alan Cairns, par exemple, c'est qu'on vous demande de prendre des décisions au sujet du projet de loi S-4, mais qu'il y a d'autres décisions qu'il faudra peut-être prendre et qui entretiendront un lien immédiat et étroit avec la première décision. Vous vous trouvez dans une situation très difficile.

Je pense que la Cour suprême elle-même devrait s'occuper de ce qu'on lui présenterait. Si la question qu'elle devait trancher portait sur les mandats, ce serait la suivante : le Sénat pourrait-il continuer de remplir les fonctions qu'il a assumées dans le passé et qui correspondent à l'intention des Pères de la Confédération, d'après l'idée que les chercheurs se font de celle-ci? Le Sénat peut-il remplir ces fonctions si le mandat des sénateurs est de huit ans, ou d'une durée plus ou moins longue, en fonction de la question qu'on poserait à la Cour suprême? La question est alors la suivante : le Sénat peut-il le faire si les sénateurs sont élus plutôt que nommés? Je ne vois pas comment un tribunal pourrait trancher la question hypothétique à moins qu'on ne la lui ait renvoyée. Cependant, je ne vois pas comment il pourrait dissocier cette question de celle concernant le mandat d'une durée fixe.

J'ai bien peur que ce que je vous ai dit ne vous éclaire pas beaucoup, mais je comprends le problème qui se pose lorsqu'on doit prendre une décision de laquelle d'autres décisions peuvent découler, tout en n'ayant d'autre possibilité que de prendre une décision à la fois.

**Le sénateur Bryden :** Je comprends ce que vous dites. Qu'est-ce qui régit les décisions du premier ministre lorsqu'il nomme des sénateurs? Nous commençons à avoir une idée, je pense, de ce qui régit les décisions du premier ministre actuel. Au départ, il s'est engagé à ne nommer aucun sénateur n'ayant pas été élu au préalable. Il a rapidement changé d'idée parce qu'il avait besoin d'une personne de Montréal, et il a nommé un sénateur qui n'avait pas été élu, et il l'a rapidement intégré à son Cabinet.

En plus d'avoir proposé le projet de loi C-43, qui vise à mettre en place un quelconque mécanisme prévoyant l'élection des sénateurs par la population avant leur nomination, le premier ministre a déjà élu ou nommé à l'avance M. Brown, de l'Alberta. Ce dernier a été élu à trois reprises dans le cadre d'un programme mis en place par le gouvernement de l'Alberta, et il a été aspirant sénateur pendant trois ans. Le premier ministre a indiqué que M. Brown, qui a été élu dans le cadre d'un mécanisme provincial, sera la personne qu'il choisira pour remplir un siège qui n'a pas encore eu le temps de refroidir. Le sénateur Hays a dit qu'il prend sa retraite en juin. Avant que le corps n'ait eu le temps de refroidir, ils vont remplir le trou. J'aimerais que vous y réfléchissiez pendant un instant.

Mis à part la première nomination qu'il a faite pour avoir un ministre de Montréal ou de Québec au sein de son Cabinet, le premier ministre n'a rempli aucun des 12 sièges vacants. Il semble qu'on élabore un programme dans le cadre duquel, si nous suivons ce qui est sur le point de se produire en Alberta, le signal

provinces, “If you set up a scheme to elect senators, I will use one of those to fill a hole. If you do not, the hole or vacancy stays.”

That was a very long preamble, but my question is this: Is this something that is possible to be done reasonably without involving the provinces who were the principal parties to the negotiations that brought about the constitution that we have now? Would this not be a very fundamental change to the manner in which the Senate is appointed and replenished?

**Mr. Smith:** I would think one could build an argument to that effect, much as when the provinces responded negatively to Mr. Trudeau’s amendment to the Constitutional Amendment Act in 1976, which led ultimately to the Supreme Court reference on the Senate. Part of what galvanized the provinces was the lack of consultation when the federal government believed it could make a change to the composition and structure of the Senate using the then section 91(1) of the old BNA Act.

A similar argument could be made here. If a Prime Minister refused to appoint senators because the provinces refused to follow a mechanism that the federal government had unilaterally set down as the necessary criterion for appointment, some provinces could make a comparable argument, that the Senate of Canada is not an institution that is the sole property of the Government of Canada, in the same way they made that argument before the Supreme Court of Canada in 1979 and 1980. I am not sure how successful that would be, but here is a parallel logic to it. I am not sure to what degree the Prime Minister could successfully maintain this position in the long term.

**Senator Bryden:** I have one other question that does not relate to that line of questioning.

You indicated in your paper and you mentioned it today, that a major role for the Senate at the time that it was negotiated and put in place was to protect vulnerable minorities. I think you used the term “a principal role.” How has that role been changed now that we have a Charter of Rights and Freedoms? Much of that role has been taken over by the Supreme Court of Canada under the Charter.

**Mr. Smith:** Yes, the Charter does alter the status quo ante by offering a new avenue to protect rights or to challenge what are perceived to be abuses of rights.

You can argue that that is still a role for the Senate and, to some degree, the House of Commons. I do not think that the Charter legalizes minority and sexual rights to the degree that it excludes political resolution or political negotiation of conflict. I would hope not. In the study I did for the Senate, it seems that it is cheaper and faster for the Senate and for the politicians and political instruments to reach agreement on problems and

qu’on donne aux provinces, c’est « si vous mettez en place un mécanisme d’élection des sénateurs, je vais avoir recours à ce mécanisme pour boucher un trou. Si vous ne le faites pas, je ne bouche pas le trou, et le siège vacant continue de l’être. »

C’était un très long préambule, mais voici ma question : est-ce que c’est quelque chose qu’on peut raisonnablement faire sans la participation des provinces qui étaient les principales parties aux négociations qui ont mené à la Constitution actuelle? Ne s’agirait-il pas d’une modification tout à fait fondamentale de la manière actuelle de nommer les sénateurs et de renouveler le Sénat?

**M. Smith :** Je pense qu’on pourrait le soutenir, en grande partie comme lorsque les provinces ont réagi de façon négative à l’amendement proposé par M. Trudeau du projet de loi sur la réforme constitutionnelle de 1976, qui a finalement mené au renvoi à la Cour suprême sur le Sénat. Ce qui a en partie galvanisé les provinces, ça a été l’absence de consultations lorsque le gouvernement fédéral a cru qu’il pouvait modifier la composition et la structure du Sénat à partir de ce qui était alors le paragraphe 91(1) du vieil Acte de l’Amérique du Nord britannique.

On pourrait soutenir la même chose dans le cas qui nous occupe. Si un premier ministre refusait de nommer des sénateurs parce que les provinces refusent de se plier à un mécanisme que le gouvernement fédéral a mis en place de façon unilatérale comme critère obligatoire de nomination, certaines provinces pourraient formuler un argument comparable, selon lequel le Sénat du Canada n’est pas la propriété exclusive du gouvernement du Canada, comme elles l’ont fait devant la Cour suprême du Canada en 1979 et en 1980. Je ne suis pas sûr que cela fonctionnerait, mais il y a un parallèle à établir sur le plan logique. Je me demande dans quelle mesure le premier ministre pourrait camper sur ces positions à long terme.

**Le sénateur Bryden :** J’ai une autre question, qui porte sur un autre sujet.

Vous avez écrit dans votre article, et vous l’avez aussi dit ici aujourd’hui, que l’un des principaux rôles qu’on a donnés au Sénat au moment de négocier sa structure et de le mettre en place, c’était de protéger les minorités vulnérables. Je pense que vous avez dit : « l’un des rôles principaux ». Comment ce rôle a-t-il été modifié par l’adoption de la Charte des droits et libertés? Une bonne partie de ce rôle est revenu à la Cour suprême du Canada en vertu de la Charte.

**M. Smith :** Oui, la Charte modifie bel et bien le statu quo ante en offrant une nouvelle façon de protéger les droits ou en contestant ce qui est perçu comme une violation des droits.

Nous pouvons soutenir que c’est encore un rôle du Sénat, et, dans une certaine mesure, de la Chambre des communes. Je ne pense pas que la Charte légalise les droits des minorités et les droits sexuels au point d’exclure une résolution politique des conflits ou des négociations politiques en cas de conflit. J’espère que non. L’étude que j’ai effectuée pour le compte du Sénat laisse croire qu’il est plus économique et plus rapide pour le Sénat et

difficulties than it is for the public to have to go to courts. There are advantages to courts and the judicial route but there are certainly big disadvantages.

I do not think that the Charter replaces the Senate's role in being sensitive to minorities. "Minorities" can be defined many ways; and Canadian society demographically has changed immensely in 140 years. There are strong minority claims on the political instruments and institutions of Canada as there are on the judicial ones.

**Senator Andreychuk:** I must disclose my bias here; hopefully, it does not preclude me from asking questions. Being a previous chair of SIPP, I am pleased that you are centred there.

In my opinion, this bill is a stand-alone bill; the Prime Minister said so at the first meeting of the special committee. The fact that there may be some incremental expectation in the Prime Minister's landscape is not unusual. There are many programs put out by prime ministers who say, "I want to do A, and C," but they will be satisfied if they accomplish one. The Prime Minister said this was a stand-alone bill. I want to look at it as a stand-alone bill.

You are not going into constitutionality; you are going into certain other factors. I do not see how changing the term, whether it is eight, 10 or 12 years, inhibits the functioning of the Senate in any way and being master of its own chamber and house.

How the Prime Minister appoints has always been a rather imperfect science. We do not know why prime ministers make certain appointments. I think this Prime Minister has put more of his agenda out; there is more transparency. I have no idea how others have been appointed. There have been appointments made of individuals at age 73 and age 74; there have been appointments that have been left outstanding for some time. They have all had an impact on the chamber, but I do not think it has been so substantial as to change the nature of the overall work and the conduct within the Senate.

You say that the average tenure has been about 12 years; that is the average now. Certainly when the chamber started, and you look at the composition of the Senate 100 years ago, it is not the same Senate at all. We have now made efforts to include women and minorities of all stripes. That has changed the Senate, but I do not think it has changed the work we do. It has brought depth, meaning and different points of view, but it has not changed the operations of the Senate. Would you agree with me?

**Mr. Smith:** I would agree. The primary functions of the Senate at the time of Confederation remain largely the same and that is determined by its own view that it is the upper chamber but it is

pour les politiciens, à l'aide d'instruments politiques, de trouver un terrain d'entente lorsque des problèmes et des difficultés se posent, que ce ne l'est pour la population de devoir aller devant les tribunaux. La voie des tribunaux, la voie judiciaire, présente certains avantages, mais aussi d'importants inconvénients.

Je ne pense pas que la Charte évacue le rôle du Sénat qui consiste à être sensible aux minorités. On peut définir le terme « minorités » de nombreuses façons, et la société canadienne a énormément évolué depuis 140 ans sur le plan démographique. Les minorités formulent des recommandations importantes par l'intermédiaire des instruments et des institutions tant politiques que judiciaires au Canada.

**Le sénateur Andreychuk :** Je me dois de vous faire part de mon parti pris; j'espère que je vais quand même pouvoir poser des questions. Comme ancienne présidente de l'IPIPS, je suis heureuse de vous voir là-bas.

À mon avis, le projet de loi est une mesure législative distincte; le premier ministre l'a dit à l'occasion de la première réunion du comité spécial. Le fait que le premier ministre envisage déjà d'autres étapes n'est pas inhabituel. Il arrive souvent que les premiers ministres mettent en place des programmes en disant « Je veux faire A et C », mais qu'ils soient satisfaits s'ils accomplissent l'une des choses qu'ils voulaient faire. Le premier ministre a dit qu'il s'agissait d'un projet de loi à part entière. Je veux donc l'envisager ainsi.

Vous n'abordez pas la question de la constitutionnalité; vous abordez certains autres facteurs. Je ne vois pas comment la modification de la durée du mandat, pour en faire un mandat de 8, 10 ou 12 ans, pourrait nuire au fonctionnement du Sénat et l'empêcher d'être maître de sa propre chambre.

La façon dont le premier ministre procède aux nominations a toujours été une science plus ou moins exacte. Il y a certaines nominations que font les premiers ministres que nous ne comprenons pas. Je pense que le premier ministre actuel a révélé une plus grande partie de son programme que d'autres; il y a davantage de transparence. Je n'ai aucune idée de la manière dont d'autres ont été nommés. On a nommé des personnes à l'âge de 73 et de 74 ans; il y a certaines nominations qui sont demeurées en suspens pendant un temps. Toutes ces nominations ont eu des répercussions sur la Chambre, mais je ne pense pas qu'elles aient modifié la nature, dans l'ensemble, des travaux et de la conduite des affaires au Sénat.

Vous dites que les mandats des sénateurs ont duré en moyenne 12 ans; c'est la moyenne à l'heure actuelle. Chose certaine, si vous envisagez ce qui était la chambre à ses débuts, la composition du Sénat il y a 100 ans, ce n'était pas du tout la même assemblée qu'aujourd'hui. Nous avons fait des efforts pour inclure les femmes et les minorités de toutes sortes. Le Sénat s'en est trouvé modifié, mais je ne pense pas que cela a changé le travail que nous faisons. Il y a davantage de profondeur, de sens et de points de vue, mais le fonctionnement du Sénat est le même. Êtes-vous d'accord avec moi?

**M. Smith :** Je suis d'accord. Les principales fonctions du Sénat demeurent en grande partie les mêmes qu'à l'époque de la Confédération, ce qui est déterminé par le fait que le Sénat se

not a confidence chamber and it is not its job to thwart the will of a government that commands the support of the House of Commons. It focuses on investigating, deliberating, and representing to some degree particularly minorities. That has always been the case.

You are quite right that the change in geography and demography of Canada from 1867 to now has meant that different issues come before the Senate, but I do think that when they come before the Senate the Senate treats them and looks at them from much the same perspective. Whether this would be altered by shorter terms is only a hypothesis. I can see that shorter terms could change the relationship between the Houses so that the newly active in politics are in the Senate and in fact move on to the House. That may or may not happen, but it certainly could. It has not happened in the last century or so.

One can assume that that was the intent of the Fathers of Confederation because they set a minimum age that was higher for the Senate than the House. They set a property qualification, which the critics say was just to protect moneyed interests but I think was also a way to ensure more independence for senators who, with that property qualification, were not as dependent upon political parties, et cetera.

**Senator Andreychuk:** Following up on your point, you think it is undesirable that a senator may choose to resign from the Senate and go to the House of Commons. We certainly have one senator who from time to time threatens to leave the Senate and resume a role in the House and get re-elected. That is within the realm of possibility. I was an ambassador when I made the choice to come into the Senate because I had the good fortune to be offered a Senate position. That was very unusual and there was much discussion about that movement in that way.

We have had senators who have moved to become judges. All of those things would be possible as we evolve. We respond to opportunity and to issues as they come along. I do not see why there would be such a great movement from the Senate to the House and that such a movement would substantially change us.

I know that we have the same problem when people come from the House. They come with their understanding of the House and we have to take time with them and explain how we do things in this house.

I can see where there would be some transfer, but I do not see how it legitimizes or frustrates anyone in making a legitimate choice to move to another House. I do not think that just going to 12 years, eight years, 15 years or four years would mean that there would be some sort of movement to start out in the House. Are we not looking at another system in another jurisdiction where it happens, but for a lot of other reasons?

définit lui-même comme étant la chambre haute, mais il ne s'agit pas d'une chambre habilitée à prendre un vote de confiance, et il n'appartient pas au Sénat d'infléchir la volonté d'un gouvernement qui exige le soutien de la Chambre des communes. Le Sénat enquête, délibère et représente, dans une certaine mesure, surtout les minorités. Il en a toujours été ainsi.

Vous avez tout à fait raison de dire que l'évolution géographique et démographique du Canada depuis 1867 a pour effet que des questions différentes sont présentées au Sénat, mais je pense que le Sénat, lorsqu'on lui présente une question, la traite et l'envisage dans une perspective qui n'a pas beaucoup changé. Le changement qu'apporteraient des mandats plus courts n'est qu'hypothétique. Je peux imaginer que des mandats plus courts aient pour effet de modifier la relation entre les deux Chambres de telle manière que des gens qui commenceraient leur carrière politique débuteraient au Sénat pour passer ensuite à la Chambre des communes. Cela ne va pas nécessairement se produire, mais la possibilité existe bel et bien. C'est une chose qui ne s'est pas produite au cours du dernier siècle, environ.

On peut présumer que c'était l'intention des Pères de la Confédération, puisqu'ils ont fixé un âge minimum plus élevé pour le Sénat que pour la Chambre des communes. Ils ont défini un critère de propriété, dont les critiques disent qu'il ne s'agissait que d'une façon de protéger les intérêts financiers, mais je pense qu'il s'agissait aussi d'une façon de garantir l'indépendance des sénateurs qui, de par ce critère de propriété, ne dépendaient pas de partis politiques, et ainsi de suite.

**Le sénateur Andreychuk :** Je déduis de ce que vous dites que vous pensez qu'il n'est pas souhaitable qu'un sénateur démissionne du Sénat pour occuper un poste à la Chambre des communes. Il y a bien un de nos collègues qui, de temps à autre, menace de quitter le Sénat, de reprendre un poste à la Chambre des communes et de se faire réélire. C'est du domaine du possible. J'étais ambassadrice lorsque j'ai choisi de venir au Sénat, parce que j'ai eu la chance de me voir offrir un poste de sénateur. Ce n'était pas très habituel, et on a beaucoup parlé de cette façon de procéder.

Il y a eu des sénateurs qui sont devenus juges. Toutes ces choses seraient possibles au fur et à mesure de notre évolution. Nous réagissons aux possibilités et problèmes à mesure qu'ils se présentent. Je ne vois pas pourquoi il y aurait tant de mouvements du Sénat vers la Chambre des communes, et comment ce mouvement viendrait modifier beaucoup le Sénat.

Nous avons le même problème lorsque des gens arrivent de la Chambre des communes. Ils sont habitués aux façons de faire à la Chambre des communes, et nous devons prendre du temps pour leur expliquer comment nous faisons les choses ici.

Je vois en quoi il pourrait y avoir un mouvement, mais je ne vois pas comment cela pourrait légitimer la volonté d'une personne de faire le choix légitime de passer à l'autre Chambre ou l'en frustrer. Je ne pense pas que le simple fait d'adopter un mandat de 12 ans, de 8 ans, de 15 ans ou de 4 ans provoquerait un quelconque mouvement vers la Chambre des communes. N'envisageons-nous pas un autre système ailleurs où cela se produit, mais pour beaucoup d'autres raisons?

**Mr. Smith:** I cannot predict what would happen if this change were to be institutionalized. My own view would be that for that to happen — and, again, it may not be a strong incidence, but on the other hand, it could be — what it does is alter the relationship that traditionally obtains between the two chambers. It opens the door wider to politicization of the Senate than currently exists. I know there are critics who say there are enough politics in both chambers, but I think it would open the door to that potentially.

Always in these matters, you make judgments and you have to balance the pros and cons. Maybe, on balance, the change is nonetheless seen to be desirable. However, I would predict that this would happen. It would alter the political system — the same as changing the electoral system. People always talk about changing the electoral system. They say if we had the results from the last election and we had a new system, these would be the results; but we are talking about an electoral system for a long time to come.

We are talking here about a change to the Senate for a long time to come. What would happen in five or 10 years is somewhat immaterial to what will happen in 50 years. In my own view, it is not a point in favour of this change — that you would change the relationship between the two Houses or create an opportunity to change it — but that is all. Obviously, people must make their own decisions.

**Senator Andreychuk:** You are saying that someone within the Senate may be more prone to support the government of the day with a view to perhaps being in the House; but it is still the prime Ministerial prerogative to appoint through the Governor General.

**Mr. Smith:** Yes, it is, exactly. It is the prime ministerial prerogative.

However, let us say hypothetically that there are members in the Senate who are relatively young, who see the Senate as a kind of proving ground of their political strengths and then would seek the House. People always want to talk about Australia; this is a good time to talk about it. If you look at Australia, the House of Representatives is the key institution even though the senators are there longer. The institution holds the government accountable. The institution can, and in 1975 did, dismiss a Government of Australia. Senators also look to the House of Representatives.

I do not think there is anything surprising about that but I think one needs to be aware that can happen. Therefore, rather than keeping the chambers more separate and the Senate more independent, I think it pulls them closer together. There may be strong arguments for that to happen. My own view is I do not think they are very strong, but some people may see them as such.

**M. Smith :** Je ne peux pas prédire ce qui se produirait si ce changement était institutionnalisé. Ce que je pense, c'est que, pour que cela se produise — et, encore une fois, les possibilités sont peut-être faibles, mais peut-être assez importantes — l'effet de ce changement est de modifier la relation traditionnelle entre les deux Chambres. Cela ouvre davantage la porte à la politisation du Sénat. Je sais que des critiques disent que les deux Chambres sont suffisamment politisées, mais je pense que ce changement ouvrirait la porte à la politisation.

Comme toujours, pour ce genre de questions, il faut formuler des jugements et évaluer le pour et le contre. Il se peut que, tout bien pesé, le changement soit néanmoins jugé souhaitable. Cependant, je pense que c'est ce que j'ai dit qui se produirait. Le changement modifierait le système politique — de la même façon qu'une modification du régime électoral. On parle constamment de modifier le régime électoral. On dit que les résultats de la dernière élection auraient été différents à tel ou tel égard si nous avions adopté un nouveau régime électoral; cependant, nous parlons d'un régime électoral pour un avenir lointain.

Nous sommes en train de parler d'une modification du Sénat pour un avenir lointain. Ce qui se produira dans cinq ou dix ans n'a en quelque sorte aucune importance par rapport à ce qui va se produire dans 50 ans. À mon sens, c'est un argument qui ne plaide pas en faveur de la modification proposée — de modifier la relation entre les deux Chambres ou de créer la possibilité que cette modification ait lieu — mais c'est tout. Évidemment, les gens doivent prendre leurs propres décisions.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous dites qu'un sénateur pourrait être enclin à soutenir le gouvernement au pouvoir dans l'optique d'obtenir une place à Chambre des communes; cependant, la nomination demeure la prérogative du premier ministre, qu'il fait valoir par l'intermédiaire de la gouverneure générale.

**M. Smith :** Oui, exactement. C'est la prérogative du premier ministre.

Cependant, supposons qu'il y ait des sénateurs relativement jeunes qui envisagent le Sénat comme l'endroit où faire la preuve de leurs qualités de politicien avant de chercher d'être élus à la Chambre des communes. Les gens veulent toujours parler de l'Australie; c'est le bon moment pour en parler. La Chambre des représentants de l'Australie est la principale institution du pays, même si les sénateurs sont en poste plus longtemps. L'institution demande au gouvernement de rendre des comptes. Elle peut, comme elle l'a fait en 1975, défaire le gouvernement australien. Les sénateurs ont toujours le regard tourné vers la Chambre des représentants.

Je pense que cet état de fait n'a rien de surprenant, mais je pense aussi qu'on doit être conscient du fait que cela peut se produire. Ainsi, je pense que, plutôt que de préserver la séparation entre les Chambres et de faire du Sénat un organe plus indépendant, cette façon de faire les rapproche. On peut avoir de bonnes raisons de vouloir que cela se produise. À mon avis, ce ne sont pas de bonnes raisons, mais il y a des gens qui pensent qu'elles sont bonnes.

**Senator Joyal:** In your testimony on September 21, you concluded that this is one reason why the Supreme Court of Canada needs to be asked for an opinion on the government's course of action.

In your previous answers, you alluded to the testimony of Professor Cairns. Perhaps you have had access to other testimony that we have heard in the past three or four weeks. Do you still maintain the conclusion that it would be wise for us to seek the opinion of the Supreme Court of Canada to be convinced that the course of action we are taking is sound and meets the criteria that the court established in 1980 in its reference?

**Mr. Smith:** In my view, yes. I am not convinced that a term of eight years would not compromise, undermine or prejudice the criterion of independence that I understand the Supreme Court of Canada enunciated. Therefore, I think it would be worthwhile — more than worthwhile, I think it is essential — to get clarity on that particular point.

**Senator Hays:** In your September 21 presentation, you read from your SIPP briefing note:

Election in whatever form challenges that assumption because it links the senator to a constituency to which he or she is accountable. Such a change fundamentally alters the federal system and the arrangement of Parliament's parts as drawn by the Fathers of Confederation. Here is one reason why the Supreme Court of Canada needs to be asked for an opinion on the government's course of action.

That is something that is specifically provided for in section 42 of the Constitution Act, 1982 and I agree with you. In fact, I would not even bother referring it to the court. I would say that is close enough to "election" that the Senate, using its power of veto, should, as a legislative body, anticipate that is not a good idea, and probably would hear from the provinces to reinforce such a decision.

**Mr. Smith:** You said that you are quoting from what I said in September, and that I thought to introduce terms would upset the structure of Parliament, is that right?

**Senator Hays:** No, the point I was trying to make is that you premised your suggestion that it should go to the court as a reference on the fact that you see that it really is more than terms, but rather, "election."

I will not pursue the question. I would rather ask another question because I know time is short and it is indirectly related, in any event.

The powers of the Senate, under the Constitution Act, 1982, are that an amendment under section 44 is one over which they have an absolute veto. Under section 42, they have a six-month suspensive veto.

**Le sénateur Joyal :** Dans votre témoignage du 21 septembre, vous avez conclu qu'il s'agit de l'une des raisons pour lesquelles il faut demander à la Cour suprême du Canada de se prononcer sur la démarche du gouvernement.

Dans vos réponses précédentes, vous avez fait mention du témoignage de M. Cairns. Vous avez peut-être eu accès aussi à d'autres témoignages qui ont été faits devant nous au cours des trois ou quatre dernières semaines. Tirez-vous toujours la conclusion selon laquelle il serait sage pour nous de demander à la Cour suprême de se prononcer, de façon à avoir la certitude que notre démarche est adéquate et respecte les critères établis dans le renvoi à ce tribunal en 1980?

**M. Smith :** À mon avis, oui. Je ne suis pas convaincu que l'adoption d'un mandat de huit ans n'irait pas à l'encontre du critère d'indépendance que la Cour suprême du Canada a selon moi énoncé. Par conséquent, je pense qu'il vaudrait la peine — et plus encore, je pense que c'est essentiel — d'obtenir des éclaircissements sur ce point précis.

**Le sénateur Hays :** Dans votre exposé du 21 septembre, vous avez lu un extrait de votre note d'information de l'IPIPS :

Une élection, quelle qu'en soit la forme, remet cette hypothèse en question, parce qu'elle lie le sénateur à une circonscription envers laquelle il serait responsable. Un tel changement modifie fondamentalement le système fédéral ainsi que la composition du Parlement, telle qu'elle a été établie par les Pères de la Confédération. C'est là une raison de demander son opinion à la Cour suprême du Canada quant à la mesure que propose le gouvernement.

C'est précisément quelque chose que prévoit l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982, et je suis d'accord avec vous. En fait, je ne me donnerais même pas le mal de renvoyer la question à la Cour suprême. Je dirais que ce qui est proposé ressemble suffisamment à une « élection » que le Sénat, grâce à son veto, devrait, à titre d'assemblée législative, anticiper les conséquences négatives de la mesure et probablement obtenir une rétroaction des provinces pour renforcer cette décision.

**M. Smith :** Vous dites que vous citez ce que j'ai dit en septembre, et que je pensais alors que l'adoption de mandats de durée déterminée chamboulerait la structure du Parlement, est-ce exact?

**Le sénateur Hays :** Non, ce que j'essayais de dire, c'est que vous fassiez valoir l'idée qu'il fallait renvoyer la question à la Cour suprême, du fait que la mesure constitue davantage que l'adoption de mandats de durée déterminée, et qu'il s'agit en fait d'une « élection ».

Je vais laisser ma question de côté. Je préfère poser une autre question, parce que je sais que le temps file, et la question que j'ai posée n'est qu'indirectement liée à notre sujet, de toute façon.

Dans le cadre des pouvoirs que lui confère la Loi constitutionnelle de 1982, le Sénat dispose d'un veto absolu en ce qui concerne un amendement aux termes de l'article 44. En vertu de l'article 42, le Sénat a un veto suspensif de six mois.

One of the things that, for a short time into the future, concerns me is that as legislators, how should we deal with what is before us? My own view is, and has always been, that the Senate is in need of renewal. I think you would agree with that if I remind you of some of the comments you made in your article in the book that I referred to earlier, *Protecting Canadian Democracy*. You talk about an appointments commission and a number of things that I think would be very interesting for us to pursue in terms of strengthening the democratic foundation of the Senate.

We have Bill S-4 before us. It has what it has in the preamble; the Prime Minister has said what he has said, including “If you think it should be changed, change it.” I ask you this as a political scientist, not as a lawyer. Should we in the Senate not embrace that power? Should we not be looking for ways to reinforce what we have absolute power over rather than looking for ways to reduce our power by always running to the court to say, “Is this okay?” Quite frankly, if we went to the court and they said an eight-year renewable term was okay, I would still have a great deal of difficulty with that in terms of Senator Andreychuk’s point, and I think it would affect the independence of the Senate. In fact, at the beginning of your presentation, you made the argument that the independence of the Senate is one of its essential characteristics, which takes us into the language of the Senate reference.

As a political scientist, should we be so concerned about the legal issues given the fact that we have the power to veto this if we do not think it is a good idea or to amend it into something we think would be acceptable if we do think it is a good idea — that is, fixed terms for senators?

**Mr. Smith:** If the Senate or committee agrees that the proposal in Bill S-4 is detrimental to the character and function of the Senate or that the Senate could not continue to carry out the functions it has performed for some decades as well under this new proposal, I think it would be advisable for the Senate to just say no. I think it would be permissible to propose what seems to be a better alternative, taking into account what the Prime Minister said, and certainly he does not speak alone, as you said, for renewal of the Senate for change. That would seem to me to be perfectly proper and probably desirable. As you said, you do not want to look at the Supreme Court as a crutch. To a large degree, these are political questions. Whether it can be done or not may be constitutional, but ultimately they are political, and that is the role of the Senate, and a role at which it excels, I believe.

L’une des questions qui me préoccupent, à court terme, c’est la suivante : à titre de législateurs, que devrions-nous faire du projet de loi qui nous est présenté? J’ai toujours pensé que le Sénat avait besoin d’être renouvelé. Je pense que vous seriez d’accord avec moi, si je vous rappelais certaines des observations que vous avez formulées dans votre article publié dans le livre que j’ai mentionné plus tôt, *Protéger la démocratie canadienne*. Vous parlez d’une commission chargée des nominations et d’un certain nombre de choses auxquelles il serait très intéressant pour nous de donner suite au chapitre du renforcement du fondement démocratique du Sénat.

Nous avons devant nous le projet de loi S-4. Ce qui figure dans le préambule est là, et le premier ministre a dit ce qu’il a dit, notamment « Si vous pensez qu’il faut modifier le projet de loi, alors faites-le ». Je vous demande de répondre de votre point de vue de professeur de sciences politiques, et non d’avocat. Ne devrions-nous pas, au Sénat, exercer ce pouvoir? Ne devrions-nous pas chercher des façons de renforcer ce sur quoi nous avons un pouvoir absolu, plutôt que de toujours chercher des manières de réduire nos pouvoirs en demandant constamment à la Cour suprême si ce que nous faisons est bien. Très sincèrement, si nous nous adressions à la Cour suprême et que celle-ci nous répondait que le mandat renouvelable de huit ans est une bonne idée, je n’en aurais pas moins de difficulté à l’accepter, par rapport à ce qu’a dit le sénateur Andreychuk, et je pense que l’adoption de ce mandat aurait une incidence sur l’indépendance du Sénat. En fait, au début de votre exposé, vous avez soutenu que l’indépendance du Sénat est l’une de ses caractéristiques essentielles, ce qui nous ramène aux mots utilisés dans le renvoi sur le Sénat.

De votre point de vue de professeur de sciences politiques, devrions-nous nous préoccuper autant que nous le faisons des questions juridiques, compte tenu du veto que nous pouvons exercer si nous pensons que ce n’est pas une bonne idée et de notre pouvoir de modifier le projet de loi pour en faire quelque chose d’acceptable si nous pensons que c’est une bonne idée — c’est-à-dire le mandat de durée déterminée pour les sénateurs?

**M. Smith :** Si le Sénat ou le comité est d’accord pour dire que la proposition que constitue le projet de loi S-4 altère le caractère ou la fonction du Sénat, ou encore que le Sénat ne pourrait continuer d’exercer aussi bien les fonctions qu’il a exercées pendant des décennies dans le cadre de la nouvelle proposition, alors je pense que le Sénat devrait dire non. Je pense qu’il serait possible de proposer quelque chose qui semblerait mieux, en tenant compte de ce que le premier ministre a dit, et il n’est assurément pas seul à prôner le renouvellement du Sénat, comme vous l’avez précisé. Cette façon de faire me semblerait parfaitement adéquate, et probablement souhaitable. Comme vous l’avez dit, ce n’est pas une bonne idée de voir la Cour suprême comme une béquille. Il s’agit dans une large mesure de questions d’ordre politique. La question de savoir si on peut faire les modifications en question ressort peut-être du domaine constitutionnel, mais, au bout du compte, ce sont des questions d’ordre politique, et c’est le rôle du Sénat de les régler, rôle dans lequel il est à mon avis excellent.

**The Deputy Chairman:** Thank you, Dr. Smith, for spending this time with us. We have appreciated it very much.

Honourable senators, we continue in the latter half of our meeting our examination of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment.) This bill seeks to amend section 742 of the Criminal Code to provide that a person convicted of a serious personal injury as defined in section 752 of the code, either a terrorism offence or a criminal organization offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more is not eligible for a conditional sentence. A serious personal injury offence is defined as an indictable offence, other than treason or murder, involving the use or attempted use of violence against another person. It is also defined as an offence involving conduct endangering or likely to endanger the life or safety of another person or inflicting or likely to inflict severe psychological damage upon another person. The offence must be one for which the offender may be sentenced to imprisonment for ten years or more.

Conditional sentencing was first introduced in Canada in September 1996, and allows for sentences of imprisonment to be served in the community rather than in a correctional facility. Conditional sentencing is, therefore, a midway point between imprisonment and sanctions such as probation or fines.

The primary goal of conditional sentencing is to reduce the reliance upon incarceration by providing the courts with an alternative sentencing mechanism. At the time of their introduction, conditional sentences were generally seen as an appropriate mechanism to divert minor offences and offenders away from the prison system. However, conditional sentences are viewed by some in a negative light when used in cases of very serious crime.

To discuss this further with the committee members, we have with us today Dr. Anthony Doob. Dr. Doob is a professor at the Centre of Criminology at the University of Toronto. He has been teaching at the University of Toronto since 1968 and has been associated with the Centre of Criminology since 1971. He served as Director from 1979-89, and was one of the members of the Canadian Sentencing Commission from 1984-87. He is a prolific author of books and reports covering a wide range of topics, including public knowledge and attitudes about sentencing and other aspects of the youth and criminal justice system, the operation of the youth justice system, the deterrent effect of sentencing, and the processing of cases in the criminal courts.

Professor Doob, with that lengthy resume, I welcome you to the committee. The floor is yours, sir.

**Anthony Doob, Professor, Centre of Criminology, University of Toronto:** Thank you very much for inviting me to discuss Bill C-9 with you. When the Minister of Justice introduced Bill C-9 in

**La vice-présidente :** Merci, monsieur Smith, d'avoir passé du temps avec nous. Nous avons beaucoup apprécié votre présence ici.

Honorables sénateurs, pour notre deuxième moitié de notre réunion, nous allons poursuivre notre examen du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis). Ce projet de loi vise à modifier l'article 742 du Code criminel afin qu'une infraction constituant des sévices graves à la personne au sens de l'article 752 du code, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, selon le cas, poursuivie par leur mise en accusation et punissable d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus ne puisse faire l'objet d'un emprisonnement avec sursis. Les sévices graves à la personne sont définis comme une infraction punissable par mise en accusation, autres que la trahison ou le meurtre, qui implique soit l'emploi ou une tentative d'emploi de la violence contre une autre personne. Ils sont aussi définis comme une infraction de conduite dangereuse ou susceptible de l'être pour la vie ou la sécurité d'une autre personne ou une conduite ayant infligé ou susceptible d'infliger des dommages psychologiques graves à une autre personne. L'auteur de l'infraction doit être passible d'une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus.

La peine d'emprisonnement avec sursis a été instaurée au Canada en septembre 1996, et elle permet de purger une peine dans la collectivité plutôt que dans un établissement correctionnel. La peine d'emprisonnement avec sursis est donc un moyen terme entre l'incarcération et des sanctions comme l'ordonnance de probation ou l'amende.

L'objectif premier de l'emprisonnement avec sursis est de réduire le recours à l'incarcération en offrant un mécanisme de rechange aux tribunaux. À l'époque de son adoption, la peine avec sursis était généralement considérée comme un bon moyen d'écarter du système carcéral les infractions mineures et leurs auteurs. Toutefois, certaines personnes voient la peine d'emprisonnement avec sursis sous un jour négatif lorsqu'on y a recours dans des cas de crimes très graves.

Pour poursuivre le débat sur ce sujet, nous recevons aujourd'hui M. Anthony Doob. M. Doob est professeur au Centre of Criminology de l'Université de Toronto. Il enseigne à l'Université de Toronto depuis 1968, et il est membre du Centre of Criminology depuis 1971. Il a été directeur du Centre de 1979 à 1989, et il a siégé à la Commission canadienne sur la détermination de la peine de 1984 à 1987. C'est un auteur prolifique ayant écrit des livres et des rapports sur toutes sortes de sujets, notamment sur ce que le public sait et pense des peines et d'autres aspects du système de justice pour les jeunes et du système de justice pénale, du fonctionnement du système de justice pour les jeunes, de l'effet dissuasif des peines et du traitement des cas par les tribunaux pénaux.

Monsieur Doob, c'est avec cette longue description de votre expérience que je vous souhaite la bienvenue à notre réunion. Vous avez la parole, monsieur.

**Anthony Doob, professeur, Centre de criminologie, Université de Toronto :** Merci beaucoup de m'avoir invité à discuter du projet de loi C-9 avec vous. Lorsque le ministre de la Justice a proposé le

May of 2006, he described it quite explicitly as making safe streets and communities a priority, noting that front-line officers, especially the police, have stated loudly and clearly that rethinking conditional sentences is necessary to make our communities safer. The framing of this change in our sentencing law was clear. It was supposed to reduce or contain crime. In this context, I would like to make three rather straightforward points.

First, this Bill C-9 will have no measurable effect on public safety. Indeed, it should be remembered that judges are explicitly required to consider public safety in thinking about imposing a conditional sentence. The current law states that the court must be “. . . satisfied that serving the sentence in the community would not endanger the safety of the community. . . .” In addition, the conditional sentence is clearly not available for anyone who would in its absence receive a sentence of two years or more; hence, the most serious of our offenders were never eligible for a conditional sentence. More to the point, a broad range of research carried out over the past 40 years demonstrates that increasing the number of prison sentences will not reduce a person’s likelihood of reoffending, nor will the kind of variation and sentence severity that we are referring to here affect the general deterrent impact of sentences.

This bill is not, therefore, about public safety. Whatever the criminal justice system can do about public safety, putting people in prison for short periods of time, in other words, a maximum of about 16 months in this case, rather than punishing them appropriately in the community, will not make a difference to public safety.

My second point is that there are social costs of perpetuating the myth that investing in additional prison cells, or increasing the number of people in Canada’s provincially administered prisons, is the most effective way of stopping crime. If cities, provinces and the federal government were interested in reducing crime, they would think more about crime when allocating or cutting budgets across a wide range of different other areas of life, primary and secondary education and health promotion activities, for example.

Instead of looking to quick fixes such as changes to one section of the Criminal Code, the government is contributing to the incorrect view, apparently held by many Canadians, that modifying the Criminal Code is the surest way to affect levels of crime in the community. It is not.

In addition, bills such as this help to convince Canadians that judges, through their sentencing decisions, are responsible for crime. More to the point, as long as Parliament and the people of Canada focus on sentencing laws as solutions to crime, we will

projet de loi C-9 en mai 2006, il l’a décrit très clairement comme faisant de la sûreté des rues et des collectivités une priorité, en signalant que les agents de première ligne, surtout les policiers, ont dit haut et fort que la reformulation des peines d’emprisonnement avec sursis était nécessaire pour rendre nos collectivités sûres. La façon de formuler ce changement dans nos lois qui servent à déterminer les peines était claire. L’idée était de réduire ou de contenir le crime. Dans ce contexte, j’aimerais soulever trois points plutôt simples.

Premièrement, le projet de loi C-9 n’aura aucun effet mesurable sur la sécurité publique. En effet, il faut se rappeler que les juges ont l’obligation explicite d’envisager la sécurité publique lorsqu’ils réfléchissent à l’imposition d’une peine avec sursis. La loi actuelle précise que le tribunal doit être « [...] convaincu que le fait de purger la peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de celle-ci [...] ». En outre, il est clair que la peine avec sursis n’est pas une possibilité qui s’offre à une personne qui, sans cela, devrait purger une peine de deux ans ou plus; ainsi, les délinquants ayant commis les actes les plus graves n’ont jamais été admissibles à la peine avec sursis. Qui plus est, toutes sortes de travaux de recherche effectués au cours des 40 dernières années ont montré que l’augmentation du nombre de peines d’emprisonnement ne fait pas diminuer le risque de récidive, pas plus que le genre de variation et la sévérité de la peine dont il est question ne vont modifier l’effet dissuasif général des peines.

Le projet de loi ne porte donc pas sur la sécurité publique. Quoi que le système de justice pénale puisse faire pour la sécurité publique, le fait d’emprisonner des gens pour des courtes périodes, en d’autres termes, pour un maximum d’environ 16 mois dans le cas qui nous occupe, plutôt que de les punir de façon appropriée dans la collectivité, n’aura aucune incidence sur la sécurité publique.

Deuxièmement, il y a des coûts sociaux liés au fait de perpétuer le mythe selon lequel investir dans les prisons pour les doter de nouvelles cellules ou augmenter le nombre de détenus dans les prisons administrées par les provinces au Canada constitue la façon la plus efficace de lutter contre le crime. Si les villes, les provinces et le gouvernement fédéral souhaitent réduire le crime, ils penseraient davantage au crime lorsqu’ils augmentent ou diminuent les budgets dans tout un éventail d’autres domaines, notamment l’éducation primaire et secondaire et les activités de promotion de la santé.

Plutôt que de chercher des solutions rapides comme la modification d’un article du Code criminel, le gouvernement contribue à répandre l’idée fautive, qui est apparemment celle de beaucoup de Canadiens, selon laquelle la modification du Code criminel est la façon la plus sûre de faire diminuer le taux de criminalité dans les collectivités. Ce n’est pas le cas.

De plus, des projets de loi comme celui sur lequel nous nous penchons aujourd’hui contribuent à convaincre les Canadiens que les juges sont responsables des crimes par leurs décisions relativement à l’imposition de peines. Qui plus est, tant et aussi

have neither an effective crime control policy nor a coherent sentencing policy. This bill is about sentencing; it is not about crime.

In order for you to understand my view of Bill C-9, you should know that from the time the conditional sentence of imprisonment was first introduced in the mid 1990s, it appeared to me that there were problems with the design of this sanction. Over time, many of these problems have been settled quite sensibly in the decisions of various courts, although I believe that the sanction itself could use a legislative overhaul that might make explicit in the law the changes that have been made by court decisions over the past 10 years.

In that context, when Bill C-9 was first considered by the House of Commons, various people suggested that if Parliament felt the need to restrict the use of conditional sentences, that the restrictions be not dramatically different from the form of the restrictions that are in the bill before you.

I certainly find that the restrictions on the use of conditional sentences in the current version of Bill C-9 to be much less objectionable than those found in the bill as it was first introduced into the House of Commons. However, the fact that controversy about conditional sentences still exists suggests to me that perhaps a useful thing for you as to do would be to consider my third point, and that is, I would urge you to consider taking on a thorough and thoughtful analysis of the problems of sentencing in Canada. This is not being done. My own view is that the controversy about conditional sentences is really a controversy about sentencing more broadly. More importantly, the problems with sentencing are much broader than just the problems of whether sentences are too harsh or too lenient, or whether conditional sentences should be given in this or that case. Indeed, if the only problem with sentencing were one of those, we would be in fairly good shape.

Some of the crucial problems with sentencing are easily illustrated by a careful reading of section 718 of the Criminal Code. The section states that

The fundamental purpose of sentencing is to contribute, along with crime prevention initiatives, to respect for the law and maintenance of a just, peaceful and safe society by imposing just sanctions that have, and I will emphasize, one or more of the following objectives.

Six objectives are listed. The judge is required to choose at least one and up to six of these objectives, in any combination that he or she feels are justifiable under the circumstances for the case that is being sentenced. Little guidance is given either in the choice of objectives or how those objectives might be achieved.

longtemps que le Parlement et la population du Canada vont tenir les lois qui servent à déterminer les peines pour la solution au crime, nous ne disposons ni d'une politique efficace en matière de lutte contre le crime, ni d'une politique cohérente en ce qui a trait à l'imposition de peines. Le projet de loi a pour objet l'imposition de peines, et non le crime.

Pour que vous compreniez bien l'opinion que je me fais du projet de loi C-9, il faut que je vous dise que, depuis l'adoption de la peine d'emprisonnement avec sursis au milieu des années 1990, il me semble que la conception de cette sanction pose problème. Avec le temps, les décisions de différents tribunaux ont permis de régler bon nombre des problèmes de façon très sensée, mais je pense que ce serait une bonne idée de réviser le texte législatif en ce qui concerne la peine elle-même, pour rendre explicites, dans la loi, les modifications apportées par les décisions des tribunaux au cours des dix dernières années.

Dans ce contexte, lorsque la Chambre des communes s'est penchée pour la première fois sur le projet de loi C-9, différentes personnes ont proposé que, si le Parlement sentait le besoin de restreindre le recours aux peines avec sursis, les restrictions ne soient pas trop différentes de celles du projet de loi que vous avez devant vous.

Je trouve certainement les restrictions concernant le recours aux peines avec sursis de la version actuelle du projet de loi beaucoup moins discutables que celles qui figuraient dans la première version présentée à la Chambre des communes. Cependant, le fait qu'il y ait encore une controverse autour des peines avec sursis me donne à croire qu'une chose qu'il serait peut-être utile pour vous de faire, ce serait de considérer le troisième point que je voulais soulever, c'est-à-dire que je vous presse d'envisager d'entreprendre une analyse exhaustive et réfléchie des problèmes liés à l'imposition de peines au Canada. Personne ne fait ce travail à l'heure actuelle. Ce que je pense, c'est que la controverse qui entoure les peines avec sursis est en réalité une controverse autour de l'imposition de peines, de façon générale. Fait plus important encore, les problèmes qui touchent l'imposition de peines sont beaucoup plus importants que les simples problèmes liés au fait de savoir si les peines sont trop lourdes ou trop légères, ou encore de savoir si on devrait imposer une peine avec sursis dans telle ou telle affaire. En effet, si le seul problème touchant l'imposition de peines était l'un de ceux-là, nous nous trouverions dans une assez bonne situation.

Certains des problèmes cruciaux liés à la détermination de la peine ressortent bien d'une lecture attentive de l'article 718 du Code criminel. L'article en question prévoit ce qui suit :

Le prononcé des peines a pour objectif essentiel de contribuer, parallèlement à d'autres initiatives de prévention du crime, au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre par l'imposition de sanctions justes visant un ou plusieurs des objectifs suivants...

Puis, six objectifs sont donnés. Le juge est tenu d'en retenir un, tout au moins, et jusqu'aux six, et de les combiner d'une façon qui lui paraît justifiable dans le contexte. Le texte donne peu d'indications sur la manière d'arrêter son choix sur un objectif et sur la manière d'atteindre les objectifs en question.

The objectives are quite varied. Three have to do with crime control goals. Two might be thought of as being broadly expressive or educative, and one might be considered to be reparative.

At least in theory, even before a judge hands down a sentence, the judge has some complex assessments to make. Since the judge can choose one or more objectives, it turns out that a judge is choosing from at least 63 different combinations of purposes. Obviously, judges do not routinely go through all the different combinations of sentencing purposes before handing down each sentence, but in theory judges have to choose from among a large number of different combinations. That is the direction Parliament has given our judges. It is no wonder, when faced with an array of sentencing objectives, the judges differ on whether a given sentence is fit. It is no wonder that people who hear a small amount about a case and consider for themselves what they think sentencing is all about are likely to arrive at a different conclusion from that arrived at by the sentencing judge; they may well have focused on different objectives. Would it be possible for Parliament to give judges a clearer and, I would suggest, a more realistic statement of the purpose of sentencing? I think it can, and the evidence for my conclusion is easy to find. The Parliament of Canada has already endorsed a much clearer statement of purpose and principles of sentencing in a somewhat different context.

However, the judge's sentencing task is even more difficult than what I have described. Section 718.1 requires judges to hand down sentences that must be proportioned to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender.

You can see what the challenge is that judges are facing. They must choose the specific set of objectives from a large array of objectives. Then they must hand down a sentence proportionate to the harm that was done while still fulfilling that original objective. Maybe now is the time for the Senate to step in, look carefully and thoughtfully at the sentencing provisions of the Criminal Code, and consider what would best serve Canadians.

I would like to give you one very specific illustration of what could be done. My own view of sentencing is simple. Whatever else you say, sentences punish. Most of us, I suspect, endorse the view that sentences should reflect the seriousness of the offence. My ideal sentencing scheme would have proportionality as the starting point. Should the sentencing provisions of the Criminal Code be modified to make this clear, and should the Criminal Code indicate that the various purposes of sentencing might be accomplished by drafting sanctions within the range defined by offence seriousness?

I do not know whether there would be consensus for such an approach in the sentencing of adults in Canada, but I will remind you that Canada legislated a similar approach to the sentencing of youths in the Youth Criminal Justice Act, which says that the sentence must be proportionate to the seriousness of the

Les objectifs sont très variés. Trois d'entre eux visent à faire échec à la criminalité. Deux d'entre eux peuvent être considérés comme explicites ou pédagogiques au sens large. Le dernier peut être tenu pour réparateur.

Du point de vue théorique tout au moins, avant même de prononcer la peine, le juge doit jauger des facteurs qui sont complexes. Comme il peut retenir un ou plusieurs objectifs, il se trouve à avoir à choisir parmi 63 combinaisons possibles. Évidemment, le juge ne passe pas en revue systématiquement toutes les permutations possibles avant de décider d'une peine, mais, théoriquement, il doit faire son choix parmi un grand nombre de combinaisons distinctes. C'est la consigne que lui donne le Parlement. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner : devant une panoplie d'objectifs, le point de vue des juges diffère sur la peine qu'il faut prononcer. Il n'y a pas lieu de s'étonner que les gens, ayant entendu quelques bribes d'information à propos d'une affaire où ils envisagent la peine selon leur propre conception de la chose, sont susceptibles de tirer une conclusion différente de celle du juge; il se peut bien qu'ils aient retenu d'autres objectifs. Serait-il possible pour le Parlement de proposer aux juges des indications plus claires et, dirais-je, un énoncé plus réaliste du but de la détermination de la peine? Je crois qu'il le peut, et le point sur lequel je fais reposer ma conclusion se trouve aisément. Le Parlement du Canada a déjà adopté, dans un contexte un peu différent, un énoncé plus clair du but et des principes de la détermination de la peine.

Cependant, la tâche qui incombe au juge est encore plus difficile que le donne à voir ma description. L'article 718.1 exige du juge qu'il établisse une peine qui est proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant.

Voyez donc le défi que le juge est appelé à relever. Il doit retenir des éléments précis d'un vaste choix d'objectifs. Ensuite, il doit attribuer une peine proportionnelle au tort causé tout en respectant l'objectif initial. Le moment est peut-être venu que le Sénat entre en scène, qu'il considère attentivement les dispositions relatives à la détermination de la peine dans le Code criminel et envisage une solution qui servirait le mieux possible les Canadiens.

Je voudrais vous donner un exemple très précis de ce que l'on pourrait faire. Mon point de vue à moi sur la question est simple. Quoi qu'on puisse en dire, une peine est une punition. Je soupçonne que la plupart d'entre nous sont d'avis qu'une peine doit refléter la gravité de l'infraction. Pour la détermination de la peine, mon régime idéal aurait pour point de départ la proportionnalité. Le législateur devrait-il modifier les dispositions du Code criminel relatives à la détermination de la peine pour énoncer cela clairement? Devrait-il indiquer dans le Code criminel les divers buts possibles d'une peine à attribuer en établissant une série de sanctions accordées selon le degré de gravité de l'infraction?

Je ne sais pas si l'application d'une telle approche à la détermination de la peine d'adultes au Canada pourrait susciter un consensus, mais je vous rappellerais que le Canada a légiféré pour adopter une approche semblable dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, où il est dit que la peine doit

offence. Other goals, such as rehabilitation and reintegration of the offender into society, are to be accomplished within the range defined by the general principle of proportionality. Proportionality, in effect, sets the upper and lower limits.

We have models of how we might improve sentencing. We have not moved far in Canada in making sentences understandable, predictable and defensible. Perhaps you as senators could start that process so we could have a real debate about Canada's sentencing structures. Such an inquiry could provide the basis for serious debate about how we want to punish those who have committed criminal offences and how we might help focus on important ways in which our criminal law could be improved.

**The Deputy Chairman:** Professor Doob, some years ago, this committee decided it would undertake exactly such a study on sentencing in Canada. It fell by the wayside of the pressure of legislation instead, because this is the busiest committee in the Senate when it comes to legislation.

**Senator Baker:** I congratulate the witness and thank him for coming upon the invitation of the committee. I also congratulate him for the contribution that he has made over the years to the law as it is interpreted in our courts.

When I went to WestlaweCARSWELL, I noticed that, in the past three years, our witness today has been quoted in every province and in each territory in cases involving conditional sentencing — at least one case in the past three years in each province. That is quite commendable and you have made quite a contribution to our law and the way it is interpreted in our courts. I sincerely congratulate you. Cheryl Webster also wrote a paper with you.

Where you are quoted on the subject of conditional sentencing, there is practically an identical reference; the words vary, but the meaning of the paragraphs remains the same. All of the quotations mention that in more recent or most recent research in Canada studied by Doob and Webster, sentence severity and crime, accepting the null hypothesis, challenges the notion that harsher punishments have an increased deterrent effect. It references Parliament's attitude and the attitude of the courts of appeal in relation to that. I just read from was the Yukon Territory Territorial Court 2003 in *R v. Reid*.

If I go to the province of British Columbia, 2004, we get approximately the same type of analysis of your position. You continue to challenge the notion that harsher punishments have an increased deterrent effect. If I go to Manitoba, to the Court of Appeal, the same reference is made to you, but it goes this way, "There is an increasing body of research that casts doubt on the idea that harsher punishments reduce crime rates in western populations. This research is summarized in a recent article by" — and then it quotes you from that particular study I quoted

être proportionnelle à la gravité de l'infraction. Les autres objectifs, par exemple la réadaptation et la réinsertion sociales de l'ex-délinquant, doivent s'inscrire dans les limites du principe général de la proportionnalité. C'est dans le principe de la proportionnalité que se trouvent effectivement les limites supérieure et inférieure de la peine.

Nous disposons d'ores et déjà de modèles qu'il serait possible d'adopter pour améliorer la détermination de la peine. Nous n'avons pas fait grand-chose au Canada pour faire en sorte que les peines soient compréhensibles, prévisibles et défendables. Vous pourriez, au Sénat, partir le bal, pour que nous ayons au Canada un véritable débat sur les structures de détermination de la peine. Un tel examen de la situation pourrait servir de point de départ à un débat sérieux sur la manière dont nous souhaitons nous y prendre pour punir les personnes ayant commis un acte criminel et pour améliorer sensiblement notre droit pénal.

**La vice-présidente :** Monsieur Doob, il y a quelques années de cela, notre comité a décidé d'entreprendre justement une telle étude sur la détermination de la peine au Canada. Comme notre comité est le plus occupé qui soit au Sénat du point de vue de l'examen des lois, l'étude en question a écopé.

**Le sénateur Baker :** Je félicite le témoin et je le remercie d'être venu comparaître à l'invitation du comité. Je le félicite également de la contribution qu'il apporte au domaine pour ce qui est de l'interprétation des lois par nos tribunaux.

Quand je suis allé chez WestlaweCARSWELL, j'ai remarqué que, depuis trois ans, le témoin que nous accueillons aujourd'hui a été cité dans toutes les provinces et dans tous les territoires dans des affaires où il est question de condamnations avec sursis — une affaire au moins dans chacune des provinces au cours des trois dernières années. Voilà qui est tout à fait remarquable. Vous avez fait toute une contribution à notre droit et à la façon dont les lois sont interprétées par nos tribunaux. Je vous félicite sincèrement. De même, Cheryl Webster a signé avec vous un article.

Lorsqu'on vous cite au sujet des condamnations avec sursis, c'est de façon presque identique; les mots peuvent varier, mais le sens des paragraphes demeure le même. Toutes les citations le font voir : d'après des recherches récentes ou d'après les recherches les plus récentes effectuées au Canada par Doob et Webster, l'article s'intitule « sentence severity and crime : accepting the null hypothesis », l'idée selon laquelle une peine plus sévère produit un effet dissuasif plus grand est remise en question. Il est question de l'attitude du Parlement et de l'attitude des tribunaux d'appel à cet égard. Je viens de lire l'arrêt *R c. Reid* de 2003 de la Cour territoriale du Yukon.

Si je me tourne vers la province de la Colombie-Britannique, 2004, je vois qu'il y a là à peu près la même analyse de votre position. Vous continuez de remettre en question la notion selon laquelle une peine plus stricte produit un effet dissuasif accru. Si je prends le cas du Manitoba, celui de la Cour d'appel, vous êtes encore cité, mais de la façon suivante : « De plus en plus, les recherches remettent en question l'idée que les peines sévères réduisent la criminalité dans les populations occidentales. Les recherches en question sont résumées dans un article signé

a minute ago. Paragraph 35: “However, neither the Parliament of Canada nor in this case the Manitoba Court of Appeal has to date abandoned general deterrence as a valid sentencing principle.”

It appears as if that is the judgment in most of these cases that some of us here in the Senate have looked at in recent case law. Do you have any comment on that?

Is it that perhaps in the statements that the courts have not abandoned general deterrence as a valid sentencing principle, that in this particular bill before the Senate, in fact the Government of Canada is further reinforcing that agenda?

**Mr. Doob:** Yes, my concern is that it is reinforcing the view, the hope, based on no evidence that we can solve the problem of crime, at least in part, by giving harsher sentences.

The difficulty is that although the overwhelming weight of evidence is clear that sentence variation within the kind of range that you would expect, or that one could test for in a Western democracy, will not make any difference, the hope is that somehow it will. There are many good reasons to suspect that it will not, and certainly the empirical studies suggest it will not, but the difficulty is that as long as governments continue to endorse this view, people will turn to sentencing to solve the problem. That has a distorting influence on the sentencing process, but it also distracts us from perhaps better ways to approach the issue of dealing with crime. In that sense, I am encouraged by the Youth Criminal Justice Act, which says that sentences are supposed to be proportional and avoids the issue of suggesting that that will necessarily make us safer.

**Senator Baker:** How well known are these sentencing judgments? Not everybody reads case law. Is that one of your main points?

**Mr. Doob:** I think what happens is there is really a disconnect between what social scientists know and the way in which judges interpret law. The idea that judges can stop crime by giving harsher sentences is a long-standing part of our criminal law. Turning that around will take some time. I guess some are more patient than others.

**The Deputy Chairman:** Senator Baker reads case law, as you can tell.

**Senator Baker:** This will be my final question, if I am time restricted.

récemment par... » — puis, on cite l'étude particulière que j'ai évoquée il y a une minute. Au paragraphe 35, on peut lire : « Cependant, ni le Parlement du Canada ni la Cour d'appel du Manitoba, dans l'affaire dont il est question ici, ne renoncent encore à l'idée générale de dissuasion comme principe valable de détermination de la peine. »

Il semble que ce soit de cette manière que les juges ont entendu l'affaire dans la plupart des causes que nous, au Sénat, sommes allés chercher dans la jurisprudence récente. Que pensez-vous de cela?

Faut-il conclure peut-être, d'après ce que les tribunaux ont pu faire valoir — qu'on ne renonce pas à l'idée générale de dissuasion comme principe valable de détermination de la peine, et d'après le projet de loi particulier que nous avons devant les yeux au Sénat, de fait, le gouvernement du Canada insiste même davantage sur ce point?

**M. Doob :** Oui, je crains que cela donne crédit au point de vue — et à l'espoir qui en naît —, selon lequel l'attribution de peines plus sévères permettait de résoudre le problème de la criminalité, tout au moins en partie, alors qu'il n'y a aucun élément de preuve qui permette de le croire.

La difficulté réside dans le fait que, même si la très grande part des études fait voir clairement qu'une variation de la durée des peines à laquelle on pourrait s'attendre ou que l'on pourrait relever dans une démocratie occidentale ne modulerait en rien le résultat, les gens espèrent que, d'une manière ou d'une autre, cela va marcher. Il existe bon nombre de raisons de croire que ce ne serait pas le cas et, certes, les études empiriques donnent à penser que ce n'est pas une bonne solution, mais la difficulté, c'est que tant et aussi longtemps que les gouvernements vont préconiser cette idée, les gens vont se tourner vers la détermination des peines pour résoudre le problème. Cela a pour effet non seulement de déformer le processus de détermination de la peine, mais aussi de nous éloigner de façons éventuellement meilleures d'aborder la lutte contre la criminalité. En ce sens, l'adoption de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents m'encourage : il y est dit que les peines sont censées être proportionnelles sans affirmer pour autant que cela nous donnera forcément une plus grande sécurité.

**Le sénateur Baker :** Jusqu'à quel point ces décisions en matière de détermination de la peine sont-elles connues? Ce n'est pas tout le monde qui lit la jurisprudence. Est-ce là un des points principaux que vous faites valoir?

**M. Doob :** Je crois qu'il y a vraiment un fossé entre ce que savent les spécialistes des sciences sociales et la manière dont les juges interprètent les lois. L'idée selon laquelle les juges peuvent faire échec à la criminalité en imposant des peines sévères existe depuis longtemps dans notre droit pénal. Il faudra du temps pour renverser la vapeur. J'imagine que certaines personnes ont plus de patience que d'autres.

**La vice-présidente :** Le sénateur Baker lit la jurisprudence, comme vous pouvez le voir.

**Le sénateur Baker :** Ce sera ma dernière question, si mon temps est limité.

There is a famous case here in Ontario, the case is called *R.v. Hamilton and Mason*. It went to the Court of Appeal. Professor Doob, you were under cross-examination in that case. This is a sentencing judgment, and for 12 pages you are quoted extensively on two days of cross-examination. I mention this case because the minister came before us and he mentioned the cases that justified the changes that were under consideration.

This was an interesting case of two women who were both single mothers, Black, with children. They never had a criminal record. They had been used, according to the judge, by a drug distribution hierarchy targeting their vulnerability to bring cocaine across the border, and they were caught. They immediately pled guilty, expressed remorse. They were first-time offenders. Normally, they would go to jail. That is the law as interpreted by the Ontario Court of Appeal, as you know.

You gave extensive evidence. Steve Coughlin of the Dalhousie University Law School pointed out that this was a dramatic change in sentencing because of the conditional sentences. However, it was based on Justice L'Heureux-Dubé's opinion and the minority opinion, in a case called *R. v. S. (R.D.)* that, as the Chief Justice said that the importance of perspective and social context in judicial decision-making must be emphasized.

Briefly, the conditional sentence was that they were to remain at home for a year and they were only allowed to go outside for a four-hour period per week to arrange for food, clothing and other items and to take their children back and forth to school and to church, to religious ceremonies and so on. There were very strict provisions in this particular sentence.

The Court of Appeal did not overturn the judgment but they said the judgment was wrong, that the judge had gone too far in that he went even further than I think you had suggested. I am not too certain of that, so I want to ask you what will be on everyone's mind. The conditional sentence handed out by the judge was sensible in anyone's estimation, but if you followed the standard in the Court of Appeal, as the Court of Appeal said, the women should have gone to jail and stayed there for a considerable period, about three years. A conditional sentence was given, however, because of their particular circumstances.

What do you have to say, after the fact? About 18 months ago, the Court of Appeal brought down their decision. The Court of Appeal mentions you for 10 pages. The actual judgment mentions you for 12 pages. What do you think about it all when you look back on conditional sentencing and what the judge did?

**Mr. Doob:** There are two main points that I would like to make. First, the Court of Appeal was — I am trying to think of the proper word — wrong in its assessment of the likelihood that there would be a different deterrent effect of a conditional

Il y a ici, en Ontario, une cause célèbre appelée *R. c. Hamilton et Mason*. Cela est allé jusqu'en Cour d'appel. Monsieur Doob, vous avez même subi un contre-interrogatoire au cours de ce procès. Il s'agit d'une décision relative à la détermination de la peine où vous êtes largement cité sur une douzaine de pages, relativement à un contre-interrogatoire qui a duré deux jours. Je le mentionne parce que le ministre est venu comparaître et a invoqué les causes justifiant les modifications envisagées.

Il y avait un cas intéressant : deux femmes monoparentales, noires, avec des enfants. Elles n'avaient pas d'antécédents judiciaires. Selon le juge, c'est une hiérarchie de distribution de la drogue qui s'est servie d'elles, exploitant leur vulnérabilité, pour faire traverser de la cocaïne à la frontière, et elles se sont fait prendre. Elles ont tout de suite plaidé coupable et ont exprimé des remords. C'était une première infraction dans leur cas. Normalement, elles auraient eu à aller en prison. Voilà la loi telle qu'elle est interprétée par la Cour d'appel de l'Ontario, comme vous le savez.

Vous avez livré un témoignage étoffé. Steve Coughlin, de la faculté de droit de l'Université Dalhousie, a souligné que c'était là une évolution marquée du domaine de la détermination de la peine en parlant des condamnations avec sursis. Cependant, cela se fondait sur l'avis de la juge L'Heureux-Dubé et sur l'avis minoritaire exprimé dans l'affaire baptisée *R. c. S. (R.D.)* où, d'après le juge en chef, la magistrature doit insister sur l'importance de la perspective et du contexte social au moment de rendre une décision.

Pour résumer, d'après la condamnation avec sursis qui a été arrêtée, elles devaient demeurer à la maison pendant un an. Elles ne pouvaient sortir que pendant quatre heures par semaine pour aller chercher les aliments, les vêtements et les autres articles nécessaires, pour amener leurs enfants à l'école ou à l'église et les ramener, pour assister à des cérémonies religieuses et ainsi de suite. Cette condamnation particulière comportait des dispositions très strictes.

La Cour d'appel n'a pas renversé le jugement, mais a affirmé qu'il était erroné, que le juge était allé trop loin au sens où il était allé encore plus loin que ce que vous aviez proposé. Je n'en suis pas sûr moi-même, alors je veux vous poser la question que tout le monde a à l'esprit. Tout le monde tiendra pour raisonnable la condamnation avec sursis prononcée par le juge, mais si on applique la norme de la Cour d'appel, comme l'a dit la Cour d'appel, les femmes en question auraient dû aller en prison et y rester pendant une période considérable, soit environ trois ans. Toutefois, c'est une condamnation avec sursis qui a été prononcée en raison des circonstances particulières dans l'affaire.

Qu'avez-vous à dire à ce sujet, aujourd'hui? Il y a 18 mois environ, la Cour d'appel a rendu sa décision. La Cour d'appel vous cite sur dix pages. L'arrêt en tant que tel vous cite sur 12 pages. Que pensez-vous de tout cela à repenser à la condamnation avec sursis et à ce que le juge a fait?

**M. Doob :** J'aimerais faire valoir deux choses. Premièrement, la Cour d'appel a mal évalué les probabilités qu'il y ait un effet dissuasif différent, entre la condamnation avec sursis et l'emprisonnement allant de deux à trois ans. Il me semble qu'il

sentence of imprisonment and a two-to three-year penitentiary sentence. I think it is naive of them to think that drug couriers such as Hamilton and Mason would somehow be deterred by the longer sentence rather than the conditional sentence. Certainly, the evidence would suggest that it will not make any difference.

I would also have said that the appropriate way of thinking about sentencing in that case would be to start with the seriousness of the offence. In some sense, I am old-fashioned. I believe that sentences should be proportional to the harm that is done and the person's responsibility for that harm. When I look at Hamilton and Mason and ask, how important was their role in increasing the supply of cocaine into Canada, they were pretty unimportant. They happened to be the people in whose bodies the cocaine was carried, but that is about it. They are not cocaine importers in some classical sense. They and Air Canada brought the cocaine into Canada and that was that. They committed an offence; no one was denying that they committed an offence.

My way of sentencing that case would be to say that cocaine importation is a serious offence and the people who were responsible for cocaine importing should be dealt with seriously; these people had a minor role. Therefore, I would have, on a proportionality basis, have given them something more akin to what Mr. Justice Hill gave them, which was a conditional sentence. The conditional sentence in that case was a perfect example of why it should be given. Hamilton and Mason, as you mention, had young children. One of them was in court one day that we were there because her babysitting arrangements had fallen through and she had no other place to have her child other than lying on the bench in the court. The sentence Mr. Justice Hill gave to both of them was, as you pointed out, relatively severe, especially as one can imagine what the dwellings of both of these single mothers on welfare were likely to be like, when you consider that they were being forced to stay there for almost all of 24 hours a day, seven days a week for a long, long period of time. It is a pretty severe sentence. I would have done it just on severity of sentence. As I said, I would not have pretended that somehow using Hamilton and Mason as resources to keep Canada free of cocaine would work. In effect, that is what a deterrence model says: We will take this particular offender before us and use him or her as a resource to deter other people. I would rather say, "Look, they have done something that is bad but not terrible, and let us punish them for it and get on with it."

**Senator Baker:** I have read the cases carefully. What you are saying is that in this particular case they had no criminal records; they were very poor; they were taken advantage of. In fact, the substances were ingested, some of it broke, and one of the women was hospitalized.

This brings us to the question, namely, that when one imposes minimum sentences and when one imposes restrictions on conditional sentences, one takes away the ability of the judge to make a determination that should be made in a particular case.

est naïf de croire que, pour une raison ou une autre, la peine plus longue aurait davantage d'effet dissuasif que la peine avec sursis chez les passeurs de drogue Hamilton et Mason. Certes, les données invitent à croire qu'il n'y a pas de différences entre les deux.

Je dois ajouter que, pour bien réfléchir à la peine dans ce cas, il faut songer d'abord au degré de gravité de l'infraction. D'une certaine façon, je suis vieux jeu. Je suis d'avis que la peine doit être proportionnelle au tort causé et à la responsabilité de la personne à cet égard. Quand je regarde Hamilton et Mason et que je me demande quelle est l'importance de leur rôle dans l'accroissement de l'offre de cocaïne au Canada, je constate que c'est assez insignifiant. Il s'est trouvé que c'était elles qui avaient ingéré la cocaïne à transporter, mais c'est à peu près tout. Ce ne sont pas des importateurs de cocaïne au sens classique du terme. Elles et Air Canada ont apporté la cocaïne au Canada, et voilà. Elles ont commis une infraction; personne ne nie le fait qu'elles aient commis une infraction.

Ma façon de faire, ce serait de dire que l'importation de la cocaïne est une infraction grave et que les gens responsables de l'importation de la cocaïne devraient faire l'objet de mesures rigoureuses; quant à elles, elles ont joué un rôle mineur dans l'affaire. Par conséquent, suivant le principe de la proportionnalité, je leur aurais accordé une peine qui ressemble davantage à ce que le juge Hill leur a accordée, soit une condamnation avec sursis. C'est l'exemple parfait d'une affaire où il faut une condamnation avec sursis. Hamilton et Mason, comme vous l'avez mentionné, avaient de jeunes enfants. Une d'entre elles s'est retrouvée au tribunal un jour du fait qu'il y avait eu un problème de gardiennage; elle n'avait pas d'autres endroits où aller. Elle était couchée sur un banc au tribunal. La peine accordée par le juge Hill aux deux femmes était, comme vous l'avez souligné, relativement sévère, surtout que l'on peut imaginer à quoi doivent ressembler les logements des deux mères monoparentales qui vivent de l'aide sociale, quand on pense qu'elles étaient contraintes d'y demeurer pendant presque 24 heures par jour, sept jours par semaine, pendant une longue période. C'est une peine assez sévère. Si ce n'était que pour la gravité de l'infraction, je l'aurais fait. Comme je l'ai dit, je n'aurais pas fait semblant que, d'une manière ou d'une autre, il serait utile de prendre Hamilton et Mason comme ressources pour empêcher qu'il y ait de la cocaïne au Canada. De fait, c'est ce que dit un modèle de dissuasion : nous allons prendre ce délinquant particulier et faire de lui une ressource pour dissuader les autres. J'aimerais plutôt dire : « Écoutez, cette personne a mal agi, mais elle n'a rien fait d'épouvantable; punissons-la et tournons la page. »

**Le sénateur Baker :** J'ai lu attentivement les arrêts. Vous êtes en train de dire que, dans ce cas particulier, ces femmes n'avaient pas d'antécédents judiciaires; elles étaient très pauvres, et on a profité d'elles. De fait, elles avaient ingéré la drogue, il y a un sac qui s'est déchiré, et une des deux femmes a été hospitalisée.

Cela soulève la question suivante : quand on impose une peine minimale et quand on impose des restrictions sur une condamnation avec sursis, on empêche que le juge puisse trancher comme il doit le faire dans un cas particulier.

Let me ask you why, then, you suggest in your address to us that we should be looking at the court decisions that have been made and adjusting the law to assist judges to make determinations that are perhaps established in case law in other jurisdictions and to have a uniformity of sentencing?

**Mr. Doob:** The courts have over the years, as I implied, cleared up some of the issues having to do with conditional sentences. One of them that is more clear than it used to be is the notion that somehow a strict reading of the code would suggest that a sentence length should be determined and then a determination should be made as to whether that sentence should be served in the community or in prison.

The court has made it clear that that strict equivalence of a length of time in the community and a length of time in prison need not be held to. You can give a longer conditional sentence than the sort of equivalent sentence of imprisonment. I would look at things like that and say, "Look, we have perhaps a section of the Criminal Code that could use some attention." My concern is that this bill puts restrictions on the use of conditional sentences. We do not have any evidence that restrictions are needed.

It is true that you can always find a case that based on at least a report on it, would appear to be unusual. I read the cases that the Minister of Justice referred to in the House of Commons when he introduced the original bill, and it is true that those cases looked unusual; they looked to me as if they were unusual cases to be receiving a conditional sentence of imprisonment.

I also have a certain amount of respect for courts in the sense that all were appeal cases. All of those were handed down by a trial court and were endorsed by an appeals court, as I remember. Unfortunately, I found the decisions of the appeals courts to be lacking in some of the important details. I did not go back to the transcript. However, I thought four judges, typically a single trial judge and three appeal judges, have said that this is all right. To second guess them with inadequate facts is a bit unfair.

At the same time, our problem is that we do not have a clear statement about sentencing, notwithstanding the fact that we have a proportionality principle written into section 718.1. We have a grab bag of objectives. As long as the Parliament of Canada is saying to judges, "Maybe you should deter serious kinds of offenders," whether it is a Minister of Justice or an ordinary citizen who looks at a case and says, "Look, these are serious kinds of things. Why did you not do a bit more and give a harsher sentence because maybe we would have less of that?" The difficulty I see is that the Criminal Code is making a promise that we know we cannot fulfil.

**Senator Banks:** Thank you, professor. I think that the chair and I are the only people in this room who are not lawyers.

Je vais donc vous demander pourquoi, dans votre déclaration, vous avez proposé que nous regardions les décisions rendues par les tribunaux et que nous rajustions la loi de manière à aider les juges à décider dans les cas où les règles sont peut-être établies dans la jurisprudence ailleurs et où il y a uniformité des peines imposées?

**M. Doob :** Au fil des ans, comme je l'ai laissé entendre, les tribunaux ont précisé certains des aspects des condamnations avec sursis. Un point qui est mieux précisé qu'avant, c'est l'idée que, d'une manière ou d'une autre, une interprétation stricte du code donne à penser qu'il faut établir la durée de la peine, puis déterminer si la peine ainsi établie doit être purgée au sein de la collectivité ou en prison.

Le tribunal a établi clairement qu'il n'y a pas lieu de s'en tenir à une stricte équivalence entre la durée de la peine au sein de la collectivité et la durée de la peine d'emprisonnement. Il est possible d'établir une peine avec sursis qui est plus longue plutôt que d'opter pour une équivalence stricte. J'étudierais la situation et je dirais : « Écoutez, il y a peut-être un article du Code criminel qui mérite notre attention. » Je crains que ce projet de loi n'impose des restrictions au recours aux condamnations avec sursis. Il n'y a pas lieu de croire que des restrictions s'imposent.

Il est vrai qu'on peut toujours trouver un cas qui, du moins d'après la manière dont ça a été signalé, semble inusité. J'ai pris connaissance des affaires que le ministre de la Justice a évoquées à la Chambre des communes au moment de déposer la version initiale du projet de loi, et il est vrai que les affaires en question paraissent inusitées. Il me semble que c'était des cas inhabituels pour une condamnation avec sursis.

J'ai aussi un certain respect pour les tribunaux, au sens où toutes ces affaires avaient été présentées en appel. Dans chacun des cas, une cour d'appel était venue confirmer la décision d'une cour de première instance, si je me souviens bien. Malheureusement, les décisions des cours d'appel m'ont semblé défailtantes sur certains détails importants. Je n'ai pas relu la transcription. Toutefois, j'ai eu l'impression que les quatre juges, le plus souvent un seul juge en première instance et trois juges en appel, ont affirmé que la décision se défend. Il serait un peu injuste de remettre en question leur jugement sans disposer de faits adéquats.

En même temps, le problème, c'est que nous ne disposons pas d'un énoncé clair à propos de la détermination de la peine, même s'il y a bien à l'article 718.1 un principe de proportionnalité. Nous avons un pot-pourri d'objectifs. Dans la mesure où le Parlement du Canada dit au juge : « Vous devriez peut-être dissuader les auteurs d'infractions graves », qu'il s'agisse d'un ministre de la Justice ou d'un citoyen ordinaire qui regarde l'affaire et qui dit : « Écoutez, ce sont des choses sérieuses : pourquoi n'en faites-vous pas un peu plus et n'attribuez-vous pas une peine plus sévère, car, à ce moment-là, ce genre d'acte serait peut-être moins courant? » À mes yeux, la difficulté, c'est que le Code criminel fait une promesse que nous ne sommes pas en mesure de remplir.

**Le sénateur Banks :** Merci, monsieur Doob. Je crois que le président et moi-même sommes les deux seules personnes qui ne sont pas avocats dans cette salle.

**Mr. Doob:** I am not a lawyer.

**Senator Banks:** Good, that makes me more comfortable. I have the temerity and I hope, the chair's indulgence, to move away from the bill before this committee and talk about the landscape. You introduced that idea when you said that maybe we would take a step back and look at this whole question.

For a couple of years, another committee, chaired by Senator Nolin, looked at questions that had a lot to do with sentencing on particular matters and the degree of severity of those sentences. That committee arrived at the same conclusions to which you have referred here and elsewhere, namely, that there is no evidence of an increased deterrent effect of longer, stiffer or harsher sentences, depending on how long they are and where they are served; many people think that longer sentencing obtains the exact opposite effect. I believe that is largely because when crime increases, which it is at the moment, society does not know what else to do. It does not occur to us to say that maybe there is something else to do, other than to say, "We will hit you harder, keep you in there longer or put you in a worse place." Statistically, I think it can be demonstrated that it is counterproductive and counterintuitive. Our prison population has been about the same for a long time, the increase in crime has not been affected in a deterrent sense at all by those sentences, unless you could argue that it would have increased even faster if we had less harsh sentences.

During the course of that study, we talked to many criminologists and penologists, some of whom have argued that we must take a huge step back with objectivity, which is extremely difficult for us. As humans, when a crime has been committed and we look at the victims of the crime — and sometimes, sadly, their survivors — we naturally want retribution, revenge and to hit back. Many folks argue that the question of how to deal with people who have been convicted of these things needs to be looked at through an entirely new lens. That is extremely difficult for humans to do. It is difficult to ask, "Is there some other way that we can deal with this problem?" It runs counter to our whole cultural concept of imprisonment and punishment, corporal and otherwise.

I hope that it is appropriate that I goad the professor to go further in that direction and maybe even leave the question of the code as it exists and talk about the idea that he had about sentencing.

I know it would be incremental, but should we move away from our current view about putting a guy who does something bad in prison? We have already said that we will not beat him anymore. We will not use the lash and we will not use torture. Do

**M. Doob :** Je ne suis pas avocat.

**Le sénateur Banks :** C'est très bien, ça me met plus à l'aise. J'aurai la témérité de demander, et j'espère que la présidence sera indulgente avec moi à cet égard, de demander que nous nous éloignons de ce projet de loi pour porter notre regard plutôt sur le tableau dans son ensemble. Vous avez introduit une idée dans le débat quand vous avez dit que, peut-être, nous devrions prendre un peu de recul et regarder la question dans son ensemble.

Pendant quelques années, un autre comité, sous la présidence du sénateur Nolin, a étudié les questions portant sur la détermination de la peine, sous des aspects particuliers, notamment le degré de gravité. Il a tiré les mêmes conclusions que celles auxquelles vous avez fait allusion ici et ailleurs, soit qu'il n'y a aucune raison de croire à l'effet dissuasif des peines plus longues ou plus sévères, suivant leur durée ou l'endroit où elles sont purgées; les gens sont nombreux à croire que les peines de longue durée produisent l'effet exactement contraire. À mon avis, cela est attribuable en bonne partie au fait que, lorsque la criminalité augmente, ce qui est le cas en ce moment, la société ne sait pas quoi faire d'autre. Il ne nous vient pas à l'esprit qu'il y aurait peut-être autre chose à faire, autrement que de dire : « Nous allons être sévères, nous allons vous mettre en prison plus longtemps ou vous emprisonner dans un endroit moins intéressant. » Statistiquement, je crois qu'on peut démontrer que c'est contre-intuitif, et antiproductif. Notre population de détenus est la même depuis longtemps, il n'y a pas eu d'effet de dissuasion qui ait empêché l'accroissement de la criminalité, avec toutes ces peines, à moins que l'on puisse faire valoir que la criminalité aurait augmenté à un taux encore plus rapide si les peines avaient été moins sévères.

Pendant l'étude en question, nous avons parlé à de nombreux criminologues et pénologues, dont certains font valoir que c'est un recul énorme du point de vue de l'objectivité, ce qui nous paraît extrêmement difficile à comprendre. En tant qu'êtres humains, lorsqu'un crime a été commis et que nous regardons les victimes — et, parfois, les survivants — nous voulons naturellement qu'il y ait rétribution, vengeance, coup porté sur l'auteur du crime. Nombre de gens font valoir qu'il faut envisager dans une optique tout à fait nouvelle la question des personnes condamnées pour avoir commis de tels actes. Or, il est extrêmement difficile pour les humains de le faire. Il est difficile de se demander : « Y a-t-il une autre façon de s'attaquer à ce problème? » Cela va à l'encontre du concept culturel d'emprisonnement et de punition, qu'il s'agisse de châtiments corporels ou d'autres choses.

J'espère qu'il convient que je pousse le professeur à s'engager plus à fond dans cette voie et, peut-être, à laisser telle quelle la question du code et à parler de l'idée qu'il se fait lui-même de la détermination de la peine.

Je sais que ça s'accumulerait, mais faut-il délaissier le point de vue que nous tenons actuellement, soit qu'il faudrait envoyer en prison quelqu'un qui a fait quelque chose de mal? Nous avons déjà dit que nous n'allons plus battre ces gens. Nous n'allons plus

we need to go further in that direction? Would that be a useful thing to look at in the landscape of this and other parts of the Criminal Code?

**The Deputy Chairman:** I will allow a brief answer to a long question unrelated to the bill.

**Mr. Doob:** In terms of some of the things that you said earlier in your question, the first thing we must realize is that levels of crime and levels of punishment in societies are independent of one another. The clearest example I can give is some work that Ms. Webster and I have done looking at Canada, the United States and Britain. Canada and the United States, interestingly, have similar patterns of crime. In terms of violent crime and homicides, in particular, American rates are obviously much higher, but we have parallel rates here in Canada. We do not talk about the crime drop that occurred since the late 1980s the same way the Americans do because our rates during that time were not as high. You see a similar pattern, yet our imprisonment patterns are completely different, as you have already mentioned. In the last 25 years, the Americans have increased their imprisonment rate about six fold, and we have the same imprisonment rate that we had in the 1960s. Generally speaking, most criminologists would say that the level of imprisonment is not a way to go.

How we deal with sentences is the critical issue before this committee. Maybe I am not as adventurous as some other people have been, but we would do well to say, “Let us start with and be clear about what we want to do with sentencing.” As I said, I would be quite content if we started with the assumption that we will try to give out proportional sentences. We did that with youth, and one of the strengths of such an approach is that it is understandable and it fit most people’s intuitions. One of the reasons that youth custody rates in Canada have gone down is that a substantial amount of crime is relatively minor. In addition, with the pressure on judges to find equivalent non-prison sanctions — sanctions that punish but which do not necessarily involve the destructive aspects of prisons — judges are being more creative in keeping people out of prison, thereby reducing the likelihood of the negative impacts of prison, but also reducing generally the social costs of imprisonment.

That is one of the advantages, to take it back to Bill C-9, of the conditional sentence. If a judge is unambiguously required to hand down a sentence that is proportionate to the seriousness or the harm that is done, if the judge can do it with a conditional sentence, we should all applaud that sentence. We are saying that this would be not equivalent to a particular kind of prison sentence, but proportionate to the harm that is done.

utiliser le fouet ni recourir à la torture. Faut-il aller encore plus loin en ce sens? Serait-il utile de regarder le tableau d’ensemble, pour ceci et d’autres éléments du Code criminel?

**La vice-présidente :** Je vais permettre une courte réponse à une longue question qui n’a rien à voir avec le projet de loi.

**M. Doob :** Pour certaines des choses dont vous avez parlé plus tôt en posant la question, premièrement, nous devons savoir que les niveaux de criminalité et les niveaux de punition dans les sociétés sont indépendants les uns les autres. L’exemple le plus clair que je puisse donner touche certains des travaux que nous avons réalisés, Mme Webster et moi, au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Fait intéressant, le Canada et les États-Unis présentent un portrait semblable du point de vue de la criminalité. Dans le cas particulier des crimes violents et des homicides, les États-Unis présentent des taux nettement plus élevés, mais nous avons des taux parallèles ici au Canada. Nous ne parlons pas de la chute de la criminalité qui s’est produite depuis la fin des années 1980 autant que les Américains, car nos taux, au départ, n’étaient pas aussi élevés. Il y a une tendance semblable, mais nos habitudes concernant l’emprisonnement sont entièrement différentes, comme vous l’avez déjà mentionné. Depuis 25 ans, les Américains ont multiplié par six environ leur taux d’emprisonnement, alors que nous avons le même taux d’emprisonnement que nous avons durant les années 1960. De manière générale, la plupart des criminologues diraient que le recours à l’emprisonnement n’est pas la solution au problème.

La façon dont nous envisageons les peines représente la question capitale qui est soumise au comité. Je ne suis peut-être pas aussi aventureux que d’autres l’ont été, mais je dirais que nous ferions bien de dire : « commençons par dire clairement quels sont nos buts et nos principes en ce qui concerne la détermination de la peine. » Comme je l’ai dit, je serais très heureux que nous commencions par présumer qu’il faut établir des peines proportionnelles. Nous l’avons fait dans le cas des adolescents, et un des points forts d’une telle approche, c’est qu’elle se conçoit aisément et qu’elle ne heurte pas l’intuition de la plupart des gens. Une des raisons pour lesquelles les taux de détention des adolescents au Canada ont baissé, c’est qu’une part substantielle des actes criminels commis sont relativement insignifiants. En outre, étant donné les pressions exercées sur les juges pour qu’ils trouvent des sanctions équivalentes qui ne supposent pas l’emprisonnement — sanctions qui punissent la personne sans lui faire subir forcément les aspects destructeurs d’une prison —, les juges doivent faire preuve de créativité pour éviter que les gens aillent en prison, ce qui réduit les probabilités des impacts négatifs des prisons, mais aussi qui réduit de façon générale les coûts sociaux de l’emprisonnement.

C’est un des avantages de la condamnation avec sursis, pour nous ramener au projet de loi C-9. Si un juge est explicitement tenu d’attribuer une peine qui est proportionnelle à la gravité du tort causé, dans la mesure où il opte pour la condamnation avec sursis, nous devrions tous applaudir à ce fait. Nous disons que c’est non pas équivalent à cette peine d’emprisonnement en particulier, mais plutôt proportionnel au tort causé.

Going back to Senator Baker's questions, I looked at Hamilton and Mason's penalties and tried to imagine what their lives would be like for the next 12-15 months. That was a serious penalty, especially with children around. It does not involve prison, so it does not mean apprehending their children and handing them over to Children's Aid Society et cetera. We all benefit from that, but they were punished; there is no ambiguity about that in my mind.

Maybe a starting point would be to say, let us see what we can do. Even what we call restorative approaches to sentencing, and what we have endorsed in various ways in the Youth Criminal Justice Act, are quite often punitive from the offender's perspective. They are punitive in the sense that they respond to the harm that is done in paying back the victim. We cannot glamorize the notion of restorative justice without remembering that someone is doing that restoration.

**Senator Jaffer:** You said that the pattern of crimes in the U.S. and Canada are similar but the sentencing patterns are different. Are we moving to similar sentencing patterns?

**Mr. Doob:** The answer is we have not moved there yet. Whether or not we will is difficult to tell.

When Ms. Webster and I first plotted imprisonment rates for Canada from 1960-2004, we were surprised by the pattern. We were surprised to see a straight line in a sense, with some variation up and down. What we do not know what it is made of; it may be overall, we still have the same rate of imprisonment we had in the early 1960s, but the kind of offenders in prison may have changed over time.

The simple answer, and this may be more hope than an answer, is that we do not seem to have the optimism that the Americans have, or now the British seem to have, about the ability of prisons to solve the crime problem. We have never looked to that form of solution to crime.

The Americans moved from an extreme form of sentencing in the 1970s to a very different form by the early 1980s. Our sentencing system is relatively stable in comparison. The Americans moved from a rehabilitation-oriented system, which they then became disillusioned with in the 1970s, to a very punitive system. Although there are cracks in that system, they seem to continue to endorse it.

I do not know whether we are moving in that direction, and I am obviously concerned. I am obviously concerned when the government brings in — it has not gone anywhere yet and you folks have not seen it — the mandatory minimum bill. As it was introduced, it was not as terrible as it could have been. It was incrementally more restrictive than the 1996 mandatory minimum. In that sense, it was constraining the ability of judges to hand down appropriate sentences more than the current law

Pour revenir aux questions du sénateur Baker, j'ai examiné les sanctions accordées dans l'affaire Hamilton et Mason et essayé d'imaginer à quoi ressemblerait leur vie durant les 12 à 15 prochains mois. La sanction imposée est une peine grave, surtout qu'il y a des enfants dans cette histoire. Il n'y a pas de peine d'emprisonnement, ce qui veut dire que nous n'avons pas à appréhender les enfants et à les remettre à la société de protection de l'enfance et ainsi de suite. Nous en tirons tous un avantage, mais elles ont été punies; cela ne fait aucun doute dans mon esprit.

Nous pourrions peut-être commencer par dire : voyons ce que nous pouvons faire. Même les approches centrées sur la réparation et les règles que nous avons appuyées de diverses façons dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents sont souvent très punitives du point de vue du délinquant. Elles sont punitives au sens où elles donnent lieu à une réparation du point de vue de la victime. Nous ne saurions idéaliser la justice réparatrice sans nous souvenir du fait qu'il y a quelqu'un qui est à l'origine de la réparation en question.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez dit que les tendances sont semblables aux États-Unis et au Canada en matière de criminalité, mais que les tendances relatives aux peines diffèrent. Est-ce que nous nous dirigeons vers des peines plus semblables?

**M. Doob :** La réponse à cette question, c'est que nous n'avons pas encore fait un tel choix. Il est difficile de dire si nous le ferons ou pas.

Lorsque nous avons, Mme Webster et moi, relevé les taux d'emprisonnement au Canada de 1960 à 2004, la tendance qui s'est dégagée nous a étonnés. Nous étions étonnés de voir une ligne droite, d'une certaine manière, avec quelques fluctuations. C'est la composition du phénomène qui nous échappe; il se peut que, globalement, nous ayons le même taux d'emprisonnement qu'au début des années 1960, mais que le genre de délinquants qui se trouvent en prison ait changé au fil du temps.

Pour répondre simplement à la question — et il y a peut-être plus d'espoir qu'autre chose dans ma réponse —, nous ne semblons pas afficher le même optimisme que les Américains ou les Britanniques quant à la capacité qu'ont les prisons de résoudre le problème de la criminalité. Nous n'avons jamais envisagé cette forme de solution au problème de la criminalité.

Les Américains sont passés d'une forme extrême de peine, durant les années 1970, à une forme très différente, au début des années 1980. Notre système de détermination de la peine est relativement stable, par comparaison. Les Américains sont passés d'un système axé sur la réadaptation, qui leur a fait perdre leurs illusions au cours des années 1970, à un système très punitif. Il y a des failles dans ce système, mais ils continuent de l'appuyer.

Je ne sais pas si nous nous engageons dans cette voie, et cela m'inquiète évidemment. Je m'inquiète évidemment de constater que le gouvernement —, cela n'a encore pas abouti et vous n'en avez pas vu la couleur — dépose un projet de loi prévoyant une peine minimale. Le projet de loi déposé n'était pas aussi terrible qu'il aurait pu l'être. Il était plus restrictif que le minimum obligatoire de 1996. En ce sens, il limitait la capacité qu'ont les juges d'établir des peines appropriées, davantage que la loi

does; but it was not quite as bad as it could have been. On the question about what will happen in the future, you have a lot more to say about that than I do.

**Senator Jaffer:** Professor, I want to thank you for your paper. You gave us a great summary, namely that this bill is not about crime, it is about sentencing. I have not been on this committee as long as some of my colleagues, so I take your remarks about studying the issues of sentencing to heart.

When you talked about the severity in the *Hamilton and Mason* case, I sometimes feel that people think conditional sentencing means you go home and you do not go to jail. However, people that I have represented have often said that going to jail would have been better because the terms of conditional sentencing are much tougher.

The idea of conditional sentencing is that we do not throw away the key when we send people to jail. They have to come back into society and become contributing members of society. Conditional sentences are one way in which you can keep them within society so they can mend their ways. Is that the correct way of thinking?

**Mr. Doob:** Yes, and in connection to that statement the Americans are now very worried that they have tens of thousands of people being released into the community every year who have served very long sentences. Those people are ill equipped to cope in society.

The problem of imprisonment is that it is easy to say if we take 100 prisoners and put them in prison, they will not be committing offences. There are two problems with that approach. One is that after some period of time they will get out, and then we will have to deal with them. Second, there are the costs associated with keeping someone in prison. A year in prison costs between \$60,000 and \$100,000. That is \$60,000 to \$100,000 of public money that will not be used for something else. Almost all of the assessments say there are better ways of using public funds for public safety purposes alone than putting people in prison.

The reintegration issue is a huge one. The issue of how you punish someone must be looked at in terms of the long-term interests — not so much in terms of their interests, but also the societal interests.

It is easy to say that Hamilton and Mason were lucky to serve a conditional sentence; but I would also argue that we were lucky because their children had at least one parent to live with during that time. They had support through both the welfare system and the probation system. There were a number of different opportunities. At the same time, I have no doubt in my mind that they were punished. A little experiment that we could all go through, if we were interested in so doing, would be to spend a week in the summer in a small apartment with no air-conditioning

actuelle; mais ce n'était pas aussi mauvais que ça aurait pu l'être. Pour ce qui est de savoir ce qui se produira à l'avenir, vous avez beaucoup plus d'influence là-dessus que moi.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Doob, je vous remercie d'avoir présenté ce mémoire. Vous nous avez donné un excellent résumé de la situation, soit que le projet de loi en question porte non pas sur la criminalité, mais sur la détermination de la peine. Je ne suis pas membre du comité depuis aussi longtemps que certains de mes collègues; je vais donc prendre à cœur les observations que vous avez faites à propos de l'étude des questions relatives à la détermination de la peine.

Lorsque vous avez parlé de la gravité de l'affaire *Hamilton and Mason*, j'ai pensé que, parfois, les gens ont l'impression qu'une condamnation avec sursis veut dire : allez, tu t'en vas à la maison et tu n'as pas à aller en prison. Par contre, les gens que j'ai représentés ont souvent dit qu'aller en prison aurait été mieux, car les conditions des condamnations avec sursis sont beaucoup plus strictes.

L'idée des condamnations avec sursis, c'est que nous ne jetons pas la clé dans les cas où nous envoyons quelqu'un en prison. La personne doit revenir dans la société et y contribuer. Les condamnations avec sursis sont une façon de les garder au sein de la société pour qu'elles puissent faire amende honorable. Est-ce que je réfléchis correctement à la question?

**M. Doob :** Oui, et à ce sujet, les Américains sont maintenant très inquiets de savoir qu'il y a des dizaines de milliers de personnes qui sont libérées tous les ans à la suite de peines d'emprisonnement qui ont été très longues. Ces gens-là sont mal équipés pour fonctionner au sein de la société.

Le problème de l'emprisonnement est là : il est facile de dire que, si nous prenons 100 personnes et nous les mettons en prison, elles ne vont pas commettre d'infractions. Cette approche entraîne deux problèmes. Premièrement, après un certain temps, elles vont sortir de prison, puis il nous faudra composer avec ce fait. Deuxièmement, il y a les coûts associés au maintien d'une personne en prison. Une année passée en prison coûte entre 60 000 et 100 000 \$. C'est 60 000 à 100 000 \$ de deniers publics qui ne servent pas à autre chose. Presque toutes les évaluations font voir qu'il y a de meilleures façons d'utiliser les deniers publics à des fins de sécurité publique que de mettre les gens en prison.

La question de la réadaptation est absolument capitale. La question de savoir comment on punit quelqu'un doit tenir compte d'intérêts à long terme — non pas tant les intérêts de la personne à punir, mais aussi les intérêts de la société.

Il est facile d'affirmer que Hamilton et Manson étaient chanceuses de purger une peine avec sursis; par contre, j'avancerais aussi qu'elles étaient chanceuses de savoir qu'au moins un des parents de leurs enfants vivait avec les enfants durant la période. Elles avaient accès à un appui par l'entremise du système d'aide sociale et du système de probation. Il y avait un certain nombre d'occasions différentes. En même temps, cela ne fait aucun doute dans mon esprit : elles ont bien été punies. Voici une petite expérience à laquelle nous pourrions tous nous prêter,

without going out, without being able to go out without having to obtain permission from someone perhaps to get out for an hour once a week.

**Senator Jaffer:** I want to put on the record that you believe this bill will not affect public safety — you already said that. In addition, I wish to be clear that the bill that was in front of the House of Commons was not this bill.

**Mr. Doob:** The original bill certainly would not have either.

The other thing to remember is that conditional sentences deal with offenders who at most, will receive a sentence of two years less a day. We are talking about people who will be serving, at maximum, 16 months in a provincial institution. These are not the serious, violent offenders.

People are concerned about a Paul Bernardo receiving a conditional sentence. Those folks are going to penitentiary, and they will be there for a long time. There will be no discussion about conditional sentence. Conditional sentences are an alternative to imprisonment for people on the bottom end of the sentencing dimension.

**Senator Jaffer:** Professor, from what you have said, I discern the fact that you believe more discretion should be given to judges.

**Mr. Doob:** I would like Parliament to constrain judges about what sentencing is all about. I do not like the idea that every judge can go to section 718, choose purposes and create sentences that are justifiable given the purposes they have chosen. I do not like the idea that the sentence can be different from a sentence from another judge. In that sense, I would like to constrain judges in terms of what the sentence is supposed to accomplish. After that, I think judges may need some guidance. I want judges to have the power to hand down fair sentences. I think sentencing is more about fairness than anything else. It is important that judges not be constrained on their ability to do that.

In the introduction it was mentioned that I was on the Canadian Sentencing Commission. This commission recommended 20 years ago that we have guidelines, but they were presumptive guidelines. The word presumptive is very important in law, as you well know. It means the guidelines were much broader than any guideline system has ever been talked about in the United States. Even though they were broad, the recommendation was that judges should be able to depart and the only constraint on judges in departing was they would have to provide reasons as to why this was something that did not fit into the guidance from another body. I would have been concerned if we had rigid guidelines that were a minimum and maximum sentence.

si cela nous intéresse : allez passer une semaine dans un petit appartement, en été, sans climatisation, sans sortir, sans pouvoir sortir sans avoir d'abord obtenu la permission de quelqu'un, peut-être pour une heure par semaine.

**Le sénateur Jaffer :** Je veux signaler pour le compte rendu que, selon vous, ce projet de loi n'aura aucune incidence sur la sécurité publique — vous avez déjà dit cela. En outre, je tiens à dire clairement que ce projet de loi n'est pas le projet de loi qui était à l'étude à la Chambre des communes.

**M. Doob :** Le projet de loi initial n'aurait pas eu non plus d'incidence.

L'autre chose qu'il faut se rappeler, c'est que les condamnations avec sursis touchent les délinquants qui, au plus, recevront une peine de deux ans moins un jour. Ce sont des gens qui vont se retrouver pendant 16 mois au maximum dans un établissement provincial. Ce ne sont pas des délinquants graves, violents.

Les gens s'inquiètent de ce qu'un Paul Bernardo se voie attribuer une condamnation avec sursis. Les gens de cette catégorie sont destinés à un établissement pénitencier, pour longtemps. Il n'y aura pas de discussions visant à savoir s'il faut leur accorder une peine avec sursis. Les peines avec sursis représentent une solution de rechange à l'emprisonnement de gens qui se situent à l'échelon inférieur de l'échelle des peines.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Doob, d'après ce que vous avez dit, j'en déduis que, selon vous, les juges devraient bénéficier d'un plus grand pouvoir discrétionnaire.

**M. Doob :** Je souhaite que le Parlement limite la marge de manœuvre des juges en ce qui concerne la détermination des peines. Je n'apprécie pas l'idée que chaque juge puisse se reporter à l'article 718, choisir tel et tel but et créer une peine qui se justifie d'après les buts qu'ils a choisis. Je n'apprécie pas l'idée qu'une peine puisse différer d'un juge à l'autre. En ce sens, j'aimerais limiter la marge de manœuvre des juges pour ce qui est du but d'une peine. Par ailleurs, je crois que les juges ont peut-être besoin d'être orientés. Je veux que les juges puissent accorder des peines équitables. Je crois qu'une peine doit être équitable d'abord et avant tout le reste. Il importe de ne pas limiter la capacité qu'ont les juges de déterminer des peines équitables.

Dans l'introduction, on a dit que je siégeais à la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Il y a 20 ans, cette commission a recommandé que nous adoptions des lignes directrices, mais c'était des lignes directrices présomptives. Voilà une notion qui est très importante en droit, comme vous le savez bien. Cela veut dire que les lignes directrices sont beaucoup plus vastes que tout ce dont il a pu être question à ce sujet aux États-Unis. Même si elles étaient vastes, il était recommandé que les juges puissent s'en éloigner avec pour seule contrainte d'expliquer en quoi les conseils d'un autre organisme ne s'appliquent pas à l'affaire en l'espèce. Je serais inquiet si nous avions des lignes directrices rigides qui prévoient une peine minimale et une peine maximale.

**Senator Jaffer:** Is it because the judges hear the whole case? They have all the circumstances and this is not a cookie cutter project; every case is different.

**Mr. Doob:** The problem is that every case is different. Senator Baker brought up the case of *Hamilton and Mason*. It is a good case to think about in this context. Ms. Hamilton and Ms. Mason, as Senator Baker pointed out, swallowed a substantial amount of cocaine with the intent of importing it into Canada.

When you take that same behaviour and apply it to somebody who is wealthy, doing it for their own financial benefit, and will get full profits rather than a pittance, which is apparently, what these people received in risking their lives, you may say the behaviour is different, but their responsibility in those two scenarios is quite different. I want judges to look at that difference, and I want them to have to think carefully about how serious each of those two sets of cases and all cases are. I think that is a very difficult decision.

By saying, sentences should be proportional; I have only answered a small amount of the problems. What do we mean by proportionality? To what extent is a person's circumstance and intent important in determining the outcome? There are a whole set of questions that I think are important and are left unanswered by simple statements about proportionality.

It seems to me that we leave that to judges for good reason because it is important for somebody to sit down and be responsible for determining whether a case has a certain level of seriousness and, therefore, must be provided a certain kind of sentence. That is a judicial function.

**The Deputy Chairman:** This is a very short bill, and it applies only to sentences of less than two years but for which there is a maximum term of imprisonment of 10 years or more. The judge, in his or her wisdom, may impose a sentence of less than two years and be satisfied that the service of the sentence in the community would not endanger the safety of the community. It is very narrow. You have said it will only apply to people who are sentenced to two years or less.

You have plotted prison rates. In your opinion, what percentage of cases in Canada this law would affect?

**Mr. Doob:** I think a very small proportion. I think it is a very small proportion because judges are not likely to be giving out conditional sentences to serious personal injury offences partly because if they are serious, they will be two years or more.

If there were some extraordinarily important reason that this person should not go to prison, my guess is that there would be other ways in which the criminal justice system would avoid imprisonment for such a person.

**Le sénateur Jaffer :** Est-ce parce que les juges entendent l'affaire au total? Ils sont mis au fait de toutes les circonstances et savent qu'il n'y a pas de solutions toutes faites; chaque cas est différent.

**M. Doob :** Le problème, c'est que chaque cas est différent. Le sénateur Baker a évoqué l'arrêt *Hamilton and Mason*. C'est une cause qui sert bien la réflexion dans le contexte. Mmes Hamilton et. Mason, comme le sénateur Baker l'a souligné, ont ingéré une grande quantité de cocaïne en vue d'en faire l'importation au Canada.

Prenez le même comportement et appliquez-le à quelqu'un qui est riche, quelqu'un qui le fait pour son propre avantage financier. Cela donne de grands profits plutôt qu'une maigre récolte, ce qui, apparemment, est ce que ces femmes ont reçu au péril de leur vie. Vous direz peut-être alors que le comportement est différent, mais leurs responsabilités dans les deux scénarios sont très différentes. Je veux que les juges regardent cette différence et je veux qu'ils réfléchissent bien au degré de gravité de chacun de ces deux ensembles de cas et de tous les cas. Je crois que c'est une décision très difficile.

En disant que les peines devraient être proportionnelles, je n'ai réglé qu'une petite partie des problèmes qui se posent. Que faut-il entendre par proportionnalité? Dans quelle mesure la situation de la personne et son intention devraient-elles déterminer le résultat? Il y a toute une série de questions qui me paraissent importantes et qui restent sans réponse si on se contente de se parler simplement de proportionnalité.

Il me semble que nous avons raison de laisser cela aux juges, car il importe que quelqu'un s'assoie pour réfléchir et soit responsable de déterminer si l'affaire en cause comporte un certain degré de gravité et qu'il faut donc une certaine peine. C'est une fonction de la magistrature.

**La vice-présidente :** C'est un projet de loi qui est très court et qui s'applique seulement aux peines de moins de deux ans, mais là où la peine maximale d'emprisonnement est de dix ans ou plus. Dans sa sagesse, le juge peut imposer une peine de moins de deux ans et être convaincu que le fait pour le délinquant de la purger au sein de la collective ne mettra pas en péril la sécurité de celle-ci. C'est très précis. Vous avez dit que ça s'appliquerait uniquement aux gens qui reçoivent une peine de deux ans ou moins.

Vous avez relevé les taux d'emprisonnement. À votre avis, quel est le pourcentage de cas qui seraient touchés par cette loi au Canada?

**M. Doob :** C'est une très faible proportion à mon avis. Si je crois que c'est une très faible proportion des cas, c'est que les juges ne sont pas susceptibles d'accorder une peine avec sursis à des délinquants ayant commis une infraction grave comportant un préjudice corporel car, si l'acte en question est grave, la peine sera d'au moins deux ans.

S'il y avait une raison extraordinairement importante pour laquelle la personne en question ne devrait pas être emprisonnée, j'imagine qu'il y aurait d'autres façons pour le système de justice pénale de lui éviter cette éventualité.

I will not suggest this will fill up provincial institutions and make things unworkable in the system. The major offence categories, which were originally excluded from conditional sentences by the bill as it was first introduced into the House of Commons, have left. You can now give a conditional sentence for frauds over \$5,000, for break and enters and so on.

The bill is considerably less restrictive on fair sentencing than it was previously. For that reason, in my opening remarks I focused a little bit less on the bill itself than on the implications of what Parliament is doing in passing a bill for this purpose.

**The Deputy Chairman:** Is this bill meant to inform the public that this government is hard on crime?

**Mr. Doob:** I am afraid that is what its purpose is now. To be honest, I was very surprised by the original bill. I was surprised in how crude in was in its approach.

If you remember, the original bill said that any offence punishable by 10 years or more was excluded from conditional sentences. It did not take any of us very long to ask, do you really want to exclude break and entering a dwelling, fraud over, this, that and the other thing that do not fall into this category? It could be done a more clearly.

As I said, the problem is the conditional sentence has similar characteristics to the Young Offenders Act of 1997, which is a lightning rod for people's concerns. The Young Offenders Act was blamed for virtually everything young people were doing.

I think the sections of the Criminal Code dealing with conditional sentences have a bit of that. Somehow, the implication is that serious offenders are receiving house arrest and walking away without punishment. I think that is simply not true. We have before us a bill that is a symbolic attempt to stop a perceived problem.

**The Deputy Chairman:** It is reinforcing public perceptions where there is no problem?

**Mr. Doob:** I think the bill does that. If the bill becomes law and is forgotten, life will go on. I still think we have a serious problem with sentencing.

If we had a more coherent structure for thinking about sentencing, I think we would have a better debate about Bill C-9. If there are problems with conditional sentences, let us see what exactly those problems are and if we can fix them.

**Senator Andreychuk:** I thank the witness for putting forth the broad debate. You are talking about something more fundamental than Bill C-9, which is your opportunity to state the dilemma in sentencing. That is a fair comment to make, that we should be mindful as parliamentarians about the role of sentencing and how it is going. The further debate, which is one of

Je ne dis pas que cela va servir à remplir les établissements provinciaux ni à rendre le système ingérable. Les infractions dites majeures, que le législateur a exclues de la possibilité de faire l'objet d'une peine avec sursis dans le projet de loi, au moment où il a été présenté à la Chambre des communes, n'y sont plus. Une peine avec sursis peut maintenir être attribuée en cas de fraude pour une somme de plus de 5 000 \$, de vol par effraction et ainsi de suite.

Du point de vue de l'équité des peines imposées, le projet de loi est nettement moins restrictif qu'il l'était auparavant. Pour cette raison, dans ma déclaration liminaire, je me suis attaché un peu moins au projet de loi lui-même qu'aux conséquences de l'adoption du projet de loi au Parlement à cet égard.

**La vice-présidente :** Le projet de loi vise-t-il à signaler au public que le gouvernement en place traite sévèrement les éléments criminels?

**M. Doob :** Je crains que ce soit le but. Pour être franc, la première version du projet de loi m'a surpris. J'ai été surpris de constater l'approche brutale qui y était employée.

Si vous vous rappelez, au départ, le législateur excluait toute infraction passible d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus. Il ne nous a pas fallu beaucoup de temps pour dire : voulez-vous vraiment exclure les cas de vol par effraction, les cas de fraude et les autres infractions qui ne figurent pas dans cette catégorie? Ça aurait pu être fait plus clairement.

Comme je l'ai dit, le problème réside dans le fait que les peines avec sursis ressemblent à celles dont il est question dans la Loi de 1997 sur les jeunes contrevenants, qui attise vraiment les préoccupations des gens. Pratiquement tout ce que pouvaient faire les jeunes a été mis sur le dos de cette loi.

Je crois que les articles du Code criminel portant sur l'emprisonnement avec sursis ressemblent un peu à cela. D'une manière ou d'une autre, on croit que les auteurs d'infractions graves se font imposer une sorte de garde à vue, qu'ils s'en tirent sans être punis. À mon avis, ce n'est tout simplement pas le cas. Nous avons devant les yeux un projet de loi qui est une tentative symbolique pour contrer un problème perçu.

**La vice-présidente :** Cela renforce la perception du public, alors qu'il n'y a pas de problème?

**M. Doob :** Je crois que c'est le cas. Si le projet de loi est adopté et oublié, la vie continue. Je crois qu'il y aura encore un grave problème en ce qui concerne la détermination de la peine.

Si nous soumettions la réflexion sur la détermination des peines à une structure plus cohérente, je crois qu'il y aurait un débat plus éclairé sur le projet de loi C-9. S'il y a des problèmes touchant les peines avec sursis, voyons en quoi ils consistent exactement et essayons d'y remédier.

**Le sénateur Andreychuk :** Je remercie le témoin d'avoir inscrit la question dans un débat plus global. Vous abordez une question qui est plus fondamentale que le projet de loi C-9 lui-même, et c'est l'occasion pour vous de faire voir le dilemme qui touche le domaine de la détermination de la peine. C'est bien dit : il faut se rappeler, en tant que parlementaires, le rôle des peines et

my preoccupations, is that when there is some conceivable difficulty in the community, we always have a legal answer; we go to the courts, to the point where we see parliamentarians saying, this is getting dicey or difficult; let us get a judicial opinion before we go any further.

The reliance on the courts is something we should reflect on equally in sentencing. I feel I am back 30, maybe even 40 years, when we talked about the very same problems.

In coming into the Senate I have heard virtually all of the governments say, here is the problem. This legislation will solve it. In that context, we should reflect again where we are going and why we are going there.

With respect to sentencing, you have pointed out the dilemmas. There is a real concern in our communities about safety. Safety has many aspects. It takes into account the offender and what is done with him. There is also a statement about what we find intolerable. Denunciation has always been a part of sentencing. I thank Senator Baker for bringing up the case. You talk about two young people who were caught. You think it was minimalist, a conditional sentence fit them. The courts have to take into account denunciation. Many people of that ilk are now being used and abused too easily, and they become part of the criminal chain. It is something that the courts have to look at, in a way of denunciation. There is also a debate about legalizing or not legalizing drugs. One cannot simply say these two poor fellows and this was correct. I think you have to take these two people but you have to look at other factors in sentencing, and denunciation is one of the factors you have not discussed. You have talked about some of the others.

Equally, we look at the offender, and it is true to the extent we can. We have to think of children and being separated from a parent. Equally, some children should be separated from their parents. I have seen teenage children and wondered why they were not taken by social services much sooner. Some parents lead their children in the wrong direction. You may weigh the parental needs. All of that goes into it. I do not think we should make this one case as the hallmark of all conditional sentencing.

My whole point is that this is a compromise bill, not just tough on crime from the government. The government introduced a different bill. This is the House of Commons decision of all parties having an influence on this bill. They are talking about getting tougher on crime because there is safety, security, and denunciation.

l'évolution du domaine. Le débat global sur la question, qui représente une de mes préoccupations, tient à ce que lorsqu'une difficulté se présente au sein de la collectivité, nous avons toujours une solution juridique au problème; nous nous adressons aux tribunaux, au point où il y a des parlementaires qui disent : ça devient douteux ou difficile. Essayons d'obtenir un avis juridique avant d'aller plus loin.

En réfléchissant à la détermination des peines, il faut réfléchir aussi à ce recours aux tribunaux. J'ai l'impression que nous avons remonté 30 ans, peut-être 40 ans dans le temps : à cette époque-là, nous parlions des mêmes problèmes.

À mon arrivée au Sénat, j'avais déjà entendu pratiquement tous les gouvernements dire : voici le problème. Le législateur va le résoudre. Dans le contexte, nous devrions réfléchir à nouveau à la direction que nous prenons et à la raison pour laquelle nous nous dirigeons par là.

Pour ce qui est des peines, vous avez souligné les dilemmes qui se présentent. Il y a un véritable souci quant à la sécurité des collectivités. La sécurité comporte de nombreux aspects. Il faut tenir compte du délinquant et de ce qu'il advient de lui. Il est dit aussi ce que nous considérons comme intolérable. L'exemplarité de la peine a toujours été un facteur. Je remercie le sénateur Baker d'avoir soulevé le cas. Vous parlez de deux jeunes personnes qui se sont fait prendre. Vous croyez que c'était minimaliste, qu'une peine avec sursis convenait. Les tribunaux doivent tenir compte de la question de l'exemplarité. Bien des personnes de ce genre deviennent des proies faciles, et voilà qu'ils deviennent des éléments criminels. C'est une question que les tribunaux doivent prendre en considération, dans le contexte de l'exemplarité des peines. Il y a aussi le débat qui vise à déterminer s'il faut légaliser non les drogues. Il ne suffit pas de dire : ah, les deux pauvres filles... c'était juste. Je crois qu'il faut regarder la situation des deux personnes, mais aussi les autres facteurs liés à la détermination de la peine, et l'exemplarité figure parmi les facteurs dont vous n'avez pas parlé. Vous avez parlé de certains des autres facteurs.

Pareillement, nous regardons le délinquant, et c'est vrai, dans la mesure où nous le pouvons. Nous devons penser aux enfants qui sont séparés d'un parent. Pareillement, certains enfants devraient être séparés de leur parent. J'ai déjà vu des adolescents à propos desquels je me suis demandé pourquoi les services sociaux n'étaient pas allés les chercher plus tôt. Certains parents poussent leurs enfants dans la mauvaise voie. On peut songer aux besoins parentaux. Tout cela entre en ligne de compte. Je ne crois pas qu'il y ait lieu de faire de ce cas l'illustration parfaite d'une cause qui mérite une peine avec sursis.

Là où je veux en venir, c'est que le projet de loi représente un compromis et non seulement une mesure par laquelle le gouvernement se veut sévère envers les criminels. Le gouvernement a présenté un projet de loi différent. C'est par une décision de la Chambre des communes qu'il y a ce projet de loi-ci, qui a subi l'influence de tous les partis. On parle de l'idée de serrer la vis aux criminels parce qu'il y a les questions de sécurité et d'exemplarité.

You and I could talk a long time because I am not sure that I even agree with you on the Youth Criminal Justice Act. It will work if we load up the front end on preventative services, which we always do in the first couple of years.

I would like to reassess the Youth Criminal Justice Bill to see if it will be as successful as the Young Offenders Act. I think the juvenile justice system has struggled to try and get the preventative and ends up with the curative. We have a long way to go in all of this. In the confines of Bill C-9, the minister came here and said it was not broad. It will touch certain kinds of cases, and within those cases, is there a need for this bill? I recall Senator Zimmer passionately talking about one case where it might have made a difference.

Will it serve a useful purpose and address the whole issue of denunciation on the broader philosophical debate?

**Mr. Doob:** Let me give some quick answers to the question. We could discuss any individual case. The Hamilton and Mason case is a good example.

It is also quite possible that even if we had a very coherent system of sentencing such that offence seriousness was the determinant of the severity of the sentencing, we would have a serious but focused discussion about what the sentence should be for those two women. Having a clear set of principles would focus the discussion. Maybe we would end up differing and would not agree as to the seriousness of their roles, but at least we would know what we were arguing about. I would not be arguing reintegration and somebody else arguing deterrence and somebody else arguing denunciation.

The problem with the bill is that the government is reinforcing a view of the ability of the law to protect us. We have a law that says that all of these things are offences. That is important. It is important that we criminalize certain behaviour and at the margins, we will discuss whether certain things should be criminalized. When we turn to the law to create safety and security, we are on thin ice. We are on thin ice because we cannot deliver and not doing other things.

Continuing the view that there is a limited role for the criminal law, the issue, of how one deals with the children, for example, and some of these things, are very complex issues. My answer to that would be that the judge has to take them into account, and find as best she or he can, a sanction which would be proportionate and which would not have collateral harm to the children. This is going to be enormously difficult task, but that is the task we give to judges.

Nous pourrions discuter longuement de ce sujet, vous et moi, puisque je ne suis même pas d'accord avec vous en ce qui concerne la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Ça marchera si nous finançons bien les mesures en amont, c'est-à-dire les services de prévention, ce que nous faisons toujours les quelques premières années.

J'aimerais réévaluer le projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, afin de voir s'il serait aussi efficace que la Loi sur les jeunes contrevenants. Je crois que le système de justice pour les adolescents s'est débattu pour avoir un aspect préventif, mais il a abouti à un aspect curatif. Nous avons beaucoup du pain sur la planche. Dans les limites que présente le projet de loi C-9, le ministre est venu témoigner et a dit que ce n'était pas trop large. Cela portera sur certains types de cas et, pour les cas en question, faut-il vraiment ce projet de loi? Je me souviens d'avoir entendu le sénateur Zimmer parler avec passion d'un cas particulier où cela aurait peut-être été utile.

Le projet de loi va-t-il servir de façon utile et mettre en lumière toute la question de l'exemplarité des peines, dans le contexte d'un débat philosophique plus vaste?

**M. Doob :** Permettez-moi de donner quelques réponses rapides à la question. Nous pourrions discuter de tout cas particulier. Le cas Hamilton et Mason est un bon exemple.

De même, il est tout à fait possible que, si nous avons un système très cohérent de détermination de la peine, de telle sorte que la gravité de l'infraction est l'élément déterminant de la gravité de la peine imposée, nous aurions une discussion sérieuse, mais focalisée sur la peine qui devrait être imposée à ces deux femmes. Le fait de disposer d'un ensemble de principes clairs servirait à bien focaliser la discussion. Nous finirions peut-être par ne pas nous entendre sur le degré de gravité du rôle qu'elles ont joué dans l'affaire, mais, tout au moins, nous saurions pourquoi nous argumentons. Je ne serais pas là à faire valoir les mérites de la réintégration, alors que quelqu'un d'autre parle de dissuasion, et une autre personne encore, d'exemplarité de la peine.

La difficulté du projet de loi réside dans le fait que le gouvernement appuie sur une idée précise : la loi est là pour nous protéger. Nous avons une loi qui dit que toutes ces choses sont des infractions. Voilà qui est important. Il est important de criminaliser certains comportements et, à la marge, nous discutons de certaines choses qu'il faudrait ou non criminaliser. Lorsque nous nous tournons vers la loi pour créer la sécurité, nous nous trouvons en difficulté. Nous nous trouvons en difficulté parce que nous n'arrivons pas à tenir notre promesse... et à faire autre chose.

Pour poursuivre dans l'idée selon laquelle le droit pénal a un rôle limité, la question de savoir quoi faire dans le cas des enfants, par exemple, est très complexe. Ma réponse serait que le juge doit prendre la situation des enfants en considération et concevoir au mieux de sa connaissance une sanction qui serait proportionnelle et qui n'aurait pas par ailleurs d'effets néfastes sur les enfants. Voilà ce qui sera une tâche d'une extraordinaire difficulté, mais c'est la tâche que nous confions aux juges.

We have said that the role of the criminal law is limited; it is inherently a punishment system. It sends a message about what is and is not tolerable and points to the consequences involved with crossing the line of the intolerable. Those messages should be clear and that is why I am concerned about sentencing.

**Senator Andreychuk:** My old law professor would disagree with you. He would say sentencing is not punishment. Criminal law is really the rules that we as a society have deemed to be inappropriate for all of us, and anyone who transgresses will suffer certain consequences and then the sentencing principles.

I remember the Sentencing Commission and one of the dilemmas was the disparity of sentencing that was continually identified by the law professors, the media and the public and that has been accelerated. We hear one case, but it is repeated every hour on the news, and in the minds of people it becomes important. Dispelling some of that becomes part of the criminal justice system.

Do you think the disparity of sentencing is as much of a problem today as it was 20 years ago? Do you think judges have received training that is more adequate and as a result, we pay more attention to sentencing? Is disparity a problem? Even though we are in the same country a similar case tried in Saskatchewan and Ontario can have very different outcomes.

**Mr. Doob:** I think there is every reason to believe that there has been no change in the level of disparity of sentences. One of the distorting impacts of the system, as we have it now, is that so many sentences are joint submissions. A joint submission by a prosecutor and defence counsel is usually seen as a way of dealing with a case, which may or may not be fair to anybody in the end. However, without a standard against which to evaluate those joint submissions, we do not have a clear idea.

When there is a joint submission, most judges I have spoken to say that they are very uneasy about questioning it. We have that problem. I think that every study that has ever been done that I know of in this country and elsewhere, where the same case is handed out to judges and they all try to sentence them, they come out with very different sentences.

One of the difficulties that I have had when I participated in or presided over these kinds of exercises is that two judges will give two very different sentences, and give equally strong arguments — based on different principles — as to why their sentence is appropriate. The response from some judges to those things is, well, maybe both of them are right.

I can understand what that means because they are saying both of them are justifiable sentences. However, if they are very different, if I were the offender, the victim or just simply a member of society, I would be uneasy with that answer.

**Senator Baker:** Your last comment was that you could find the sentences very different. However, in a sentencing hearing, which is a trial after a trial and you have submissions from both sides,

Nous avons dit que le rôle du droit pénal est limité; intrinsèquement, c'est un système punitif. Il s'agit de dire ce qui est tolérable et ce qui est ne l'est pas, et de faire voir les risques de ceux qui décident de commettre l'intolérable. Ces messages-là devraient être clairs, et c'est ce qui me préoccupe en ce qui concerne la détermination de la peine.

**Le sénateur Andreychuk :** Mon vieux professeur de droit ne serait pas d'accord avec vous. Il disait que peine n'égalait pas punition. En fait, le droit pénal établit les règles qui font voir ce que nous, en tant que société, jugeons inconvenant, et quiconque transgresse les règles en question subit les conséquences, puis viennent les principes de détermination de la peine.

Je me souviens de l'époque de la Commission sur la détermination de la peine. Une des difficultés résidait dans la disparité des peines que relevaient continuellement les professeurs de droit, les médias et le grand public, et c'est un mouvement qui est allé en s'accéléralant. Nous entendons parler d'une cause, mais cela est répété toutes les heures au bulletin de nouvelles, et, dans l'esprit des gens, cela devient important. Dissiper cela en partie devient une tâche qui relève du système de justice pénale.

Croyez-vous que la disparité entre les peines pose autant de problèmes aujourd'hui qu'il y a 20 ans? Croyez-vous que les juges ont reçu depuis une formation plus adéquate et que, de ce fait, nous prêtons davantage attention à la détermination de la peine? La disparité est-elle un problème? Nous sommes dans le même pays, mais deux causes semblables jugées en Saskatchewan et en Ontario auront peut-être des résultats très différents.

**M. Doob :** À mon avis, il y a tout lieu de croire que rien n'a changé quant à la disparité des peines. Un des effets pervers du système, en ce moment, c'est qu'il s'agit si souvent de propositions conjointes. Une proposition conjointe de la part de la poursuite et de la défense est habituellement vue comme une façon qu'on a de régler l'affaire, mais qui peut être injuste en dernière analyse. Toutefois, comme il n'existe pas de normes pour évaluer les propositions conjointes, nous n'en avons pas une idée précise.

La plupart des juges auxquels j'ai parlé disent qu'ils sont très mal à l'aise à l'idée de remettre en question une proposition conjointe. Nous avons ce problème-là. Je crois que toutes les études dont je suis au courant, qu'elles aient été réalisées au pays ou ailleurs, le font voir : lorsqu'une même affaire est confiée à divers juges, les peines attribuées sont très différentes.

Lorsque j'ai eu à participer à ce genre d'exercices ou à en diriger, une des difficultés, c'est que deux juges imposeront deux peines très différentes tout en donnant de très solides raisons pour le faire — à partir de principes différents. Certains juges diront à ce sujet : bien, peut-être que les deux ont raison.

Je comprends ce que cela veut dire : ils disent que les deux peines se justifient. Par contre, si elles sont très différentes, que je sois le délinquant, la victime ou simplement un membre de la société, c'est là une réponse qui me mettrait mal à l'aise.

**Le sénateur Baker :** La dernière observation que vous avez faite, c'est qu'on peut se retrouver avec des peines très différentes. Tout de même, au cours de l'audience visant à déterminer la

there is a checklist that judges feel they have to follow because of the possibility of appeal. The consideration would be the mitigating factors: whether the person pled guilty; whether the person had expressed remorse; whether the person has a criminal record.

That structure was dealt with in the case that we referenced a few moments ago. The reason this case was referenced was that it was an extraordinary case; it made new law until the court of appeal struck down the substance of it. We are right back to square one. If it was tried today and there was not such an extensive examination made, the judgment would not be the same.

Given that there are structures that judges have to follow in making a judgment on sentencing, because of the possibility of appeal, when you say the sentence should be proportionate to the crime are you taking into consideration what you do with all of the structure that is presently a responsibility of a judge at trial?

**Mr. Doob:** Senator Baker, this is why I think the Senate should investigate sentencing. Those are policy decisions.

If you are asking my answer to that, I am very nervous about giving a discount to people who plead guilty or appear to be remorseful. First, it seems to me that we have an important principle that there is a responsibility on the state to prove guilt. If you give a discount to somebody who pleads guilty, you are saying if you take your chance, you are going to pay for it. I am not sure I am happy with that, but that is exactly the kind of decision it seems to me that we should be making as policy.

On the role of criminal record and how large a role criminal record should play, the use of criminal record as a sentence enhancement principle is certainly an important part of our criminal law. I would like to have a debate about how important it should be and how much it moves somebody along the line of severity — or whether it should move them at all. I think there are arguments about both. I have my opinions, but I think the important point is that we should have consensus or at least agreement that this is the law. That is where I think the Senate might play a role.

**Senator Jaffer:** I know you have done research on public perceptions of sentencing. Can you elaborate and tell us whether it supports the conclusion that judges have exercised their discretion responsibly when handling conditional sentences?

**Mr. Doob:** There is an interesting set of findings on public perceptions, of which I will just mention a few. The first one is that for the last 40 years or so in Canada, if you ask a simple question — Do you think the sentences are harsh enough? — the

peine, qui est une sorte de procès qui a lieu après le procès, il y a des propositions de part et d'autre, une liste de vérifications à laquelle les juges ont l'impression d'être assujettis du fait de la possibilité d'un appel. Ce serait les facteurs atténuants qui entreraient en ligne de compte : la personne a-t-elle plaidé coupable? La personne a-t-elle exprimé des remords? La personne a-t-elle des antécédents judiciaires?

La cause dont nous avons parlé il y a quelques instants a fait voir la structure. Si la cause en question a été citée en référence, c'est que c'est une cause extraordinaire; c'était un élément nouveau jusqu'à ce que le tribunal d'appel en casse la substance. Nous voilà revenus à la case de départ. Si la cause était entendue aujourd'hui et qu'il n'y avait pas un examen si approfondi de l'affaire, la décision rendue ne serait pas la même.

Étant donné que les juges doivent s'en tenir à certaines structures pour déterminer une peine, vu la possibilité d'un appel, lorsque vous dites que la peine devrait être proportionnelle au crime, est-ce que vous prenez en considération toute la structure qui est actuellement la responsabilité d'un juge au procès?

**M. Doob :** Sénateur Baker, voilà pourquoi je crois que le Sénat devrait étudier la question. Ce sont des décisions qui relèvent des politiques gouvernementales.

Si vous voulez ma réponse à cette question, je dirai que j'appréhende beaucoup l'idée d'accorder un rabais aux gens qui plaident coupable ou qui semblent avoir des remords. Premièrement, il me semble qu'il y a là un principe important qui entre en jeu : la responsabilité de la part de l'État de prouver la culpabilité de la personne. Si vous accordez cette forme de rabais à la personne qui plaide coupable, vous dites : si vous courez le risque, vous allez payer le prix. Je ne suis pas sûr d'être très heureux de cela, mais c'est tout à fait le genre de décision, qui, il me semble, devrait entrer dans la composition de nos politiques gouvernementales.

Pour ce qui est du rôle du droit pénal et du degré d'importance que devrait comporter un casier judiciaire, l'utilisation du casier judiciaire pour en arriver à mieux déterminer la peine d'un délinquant est certes un élément important de notre droit pénal. J'aimerais avoir un débat sur le degré d'importance qu'il faudrait y accorder et déterminer notamment jusqu'à quel point la peine doit être plus sévère — si tant est qu'elle doit l'être. Je crois qu'il y a des arguments de part et d'autre. J'ai mes opinions moi-même, mais ce qui importe, à mon avis, c'est que nous en arrivions à un consensus ou tout au moins à une entente sur ce qu'est le droit. C'est sur ce plan que le sénat m'apparaît pouvoir jouer un rôle.

**Le sénateur Jaffer :** Je sais que vous avez fait des recherches sur la perception qu'a le public des peines imposées. Pouvez-vous donner des précisions là-dessus, nous dire si cela confirme la conclusion selon laquelle les juges exercent de manière responsable le pouvoir discrétionnaire qui leur est accordé en rapport avec les peines avec sursis?

**M. Doob :** L'étude des perceptions du public a donné toute une série de résultats intéressants, dont je ne mentionnerai que quelques-uns. Premièrement, depuis une quarantaine d'années au Canada, si vous posez une question simple : croyez-vous que

answer is people say no. Then you ask people much more specific questions about specific kinds of cases, and their answers are very different.

For example, people endorse the idea that a substantial number of people should not go to prison. When people are given detailed information about actual cases, they are much more content with the kinds of sentences that are handed down.

I think the problem with our perceptions is that we have this belief — or we, as Canadians, have a kind of generalized belief. Seventy per cent of Canadians or so on any given poll will say sentences are not harsh enough. However, when I was doing research on that, at one point we asked a follow-up question. We would say, can you tell me about one? First, a substantial number of people could not remember. When they did remember, they would say a homicide offence, a murder offence. You would say, there is a mandatory minimum on that of life in prison. Then they would say, I heard of somebody that got off. It would be very confusing, but there is a strong belief. What we have to understand is it is a belief based on what people genuinely truly believe, but it is not grounded in fact. It is not grounded on information about sentencing.

Let us be real about this. We do not have good sentencing data in this country. I think the chair of the committee asked me a question about what would happen to these cases. I wish I could have gone to a set of findings that would say: These are the sorts of cases that have received conditional sentences; these are the kinds of cases that will no longer, and these are the sentences. The problem is we do not have those details.

We might be able to talk about conditional sentences generally. We might be able to talk about the proportion that are given in specific kinds of cases, but even then we do not have all the courts covered in Canada. When we think about that in terms of public perceptions, the public has very strong views; but if I, as a criminologist, know that I cannot get certain kinds of data, I doubt very much that most members of the public have better access to sentencing data than I do.

**Senator Andreychuk:** I understood that Statistics Canada set up a separate statistic-gathering centre 20 years ago.

**Mr. Doob:** The Canadian Centre for Justice Statistics.

**The Deputy Chairman:** We will hear from them tomorrow morning so save some of these questions for them.

**Senator Andreychuk:** I will spare you then.

**The Deputy Chairman:** Professor, I want to thank you for being so patient with our questions, and for allowing Dr. Smith to go first because of his time constraints. It was very gracious of you.

les peines sont assez sévères? Les gens répondent non. Puis, si vous posez des questions plus précises sur des catégories particulières de cas, leurs réponses sont très différentes.

Par exemple, les gens sont en faveur de l'idée que bon nombre de gens ne devraient pas être emprisonnés. Lorsque les gens reçoivent des informations détaillées sur des cas réels, ils sont nettement plus satisfaits du genre de peines imposées.

La difficulté que posent nos perceptions, à mon avis, c'est que nous avons cette croyance — nous avons, en tant que Canadiens, une sorte de croyance généralisée. Tout sondage le dira, 70 p. 100 des Canadiens environ sont d'avis que les peines imposées ne sont pas assez sévères. Par contre, en faisant des recherches, nous avons décidé de poser une question complémentaire. Nous disions : pouvez-vous nous donner un exemple? D'abord, bon nombre de répondants ne pouvaient se rappeler un exemple. Là où ils s'en rappelaient, c'était un cas d'homicide, un meurtre. Vous disiez : il y a un minimum obligatoire à cet égard, soit la prison à perpétuité. Ils répondaient : j'ai entendu parler de quelqu'un qui est sorti. Il y avait beaucoup de confusion, mais c'est une croyance qui est très forte. Ce qu'il faut en comprendre, c'est qu'il s'agit d'une croyance qui est fondée sur ce que les gens croient vraiment, mais ce n'est pas fondé sur les faits. Ce n'est pas fondé sur une information à propos des peines imposées.

Soyons réalistes. Nous ne disposons pas de bonnes données relatives aux peines ici au pays. Je crois que c'est le président du comité qui m'a demandé ce qui adviendrait dans ces cas. J'aimerais avoir pu étudier des résultats qui laisseraient entendre que c'est ce genre de cas-là qui aboutiraient à une peine avec sursis; c'est ce genre de cas ici qui donnent des peines plus longues. Le problème, c'est que nous ne disposons pas de telles précisions.

Nous pourrions parler des peines avec sursis, de manière générale. Nous pourrions parler de la proportion de causes qui aboutit à un tel verdict dans certains cas précis, mais, encore là, nous n'aurons pas abordé le cas de tous les tribunaux qui existent au Canada. À réfléchir à la question du point de vue de la perception du public, disons que le public a un point de vue très fort là-dessus; par contre, en tant que criminologue, comme je n'ai pas accès à certains types de données, je ne suis pas du tout convaincu que la plupart des membres du grand public aient un meilleur accès que moi à de telles données.

**Le sénateur Andreychuk :** Je crois savoir que Statistique Canada a établi un centre de statistique distinct il y a 20 ans.

**M. Doob :** C'est le Centre canadien de la statistique juridique.

**La vice-présidente :** Les responsables de ce centre vont venir témoigner demain matin. Réservez-leur donc certaines de vos questions.

**Le sénateur Andreychuk :** Je vous épargne donc.

**La vice-présidente :** Monsieur Doob, je tiens à vous remercier d'avoir été si patient face à nos questions et d'avoir permis à M. Smith de passer en premier, étant donné les contraintes de temps. Cela vous honore.

Senators, we will be meeting tomorrow at 10:45, in room 257 in the East Block, when we will have witnesses from the Canadian Centre for Justice Statistics and also from the Canadian Police Association before us.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Thursday, April 26, 2007

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment), met this day at 10:48 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Lorna Milne** (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has met to continue its study of Bill C-9, to amend the Criminal Code (conditional sentence of imprisonment).

This bill seeks to amend section 742.1 of the Criminal Code, to provide that a person convicted of a serious personal injury offence as defined in section 752 of the Criminal Code, a terrorism offence or a criminal organization offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more, is not eligible for a conditional sentence.

To discuss this bill in more detail today, we have three officials from the Canadian Centre for Justice Statistics, a division within Statistics Canada. I would like to welcome the Director, Ms. Lynn Barr-Telford; the Project Director for the Courts Program, Mr. Craig Grimes; and Senior Analyst, Ms. Sara Johnson.

**Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity to speak to the committee today about conditional sentencing in Canada.

In the interest of time, I will briefly present some data that will help set the context for our discussion of conditional sentencing. Then we will look at conditional sentencing from the vantage points of the courts and from corrections.

Our analysis was restricted to provincial-territorial corrections, given that conditional sentencing applies only to sentences of less than two years and that these sentences fall within the jurisdiction of the provincial-territorial system.

At various times throughout the presentation, I will draw your attention to any data limitations. You will find notes within your slides as well.

Mesdames et messieurs les sénateurs nous allons nous réunir demain à 10 h 45, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est. À ce moment-là, nous accueillerons des témoins du Centre canadien de la statistique juridique et aussi de l'Association canadienne des policiers.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le jeudi 26 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis) se réunit aujourd'hui à 10 h 48 pour en faire l'examen.

**Le sénateur Lorna Milne** (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La vice-présidente :** Honorables sénateurs, le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit pour poursuivre son étude du projet de loi C-9, Loi modifiant le Code criminel (emprisonnement avec sursis).

Le projet de loi modifie l'article 742.1 du Code criminel afin qu'une infraction constituant des sévices graves à la personne au sens de l'article 752 de cette loi, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle, selon le cas, poursuivie par mise en accusation et passible d'une peine maximale d'emprisonnement de dix ans ou plus, ne puisse faire l'objet d'un emprisonnement avec sursis.

Pour discuter de ce projet de loi plus en détail, nous accueillons aujourd'hui trois hauts fonctionnaires du Centre canadien de la statistique juridique, une division de Statistique Canada. Je souhaite la bienvenue à la directrice, Mme Lynn Barr-Telford, au gestionnaire de projet, M. Craig Grimes et à l'analyste principale, Mme Sara Johnson.

**Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Je vous remercie de nous donner l'occasion de parler aux membres du comité de la condamnation avec sursis au Canada.

Comme le temps nous est compté, après avoir présenté brièvement certaines données en guise de contexte, nous examinerons la condamnation avec sursis selon deux perspectives, celle des tribunaux et celle des services correctionnels.

Notre analyse s'est limitée aux services correctionnels provinciaux et territoriaux étant donné que la condamnation avec sursis s'applique seulement aux peines de moins de deux ans, qui sont administrées par les services correctionnels des provinces et territoires.

Tout au long de l'exposé, je porterai à l'attention des membres du comité toute restriction concernant les données. Vous trouverez aussi des notes dans les diapositives dont vous avez copie.

I invite you to turn to the second slide in your presentation package. In this slide, we see trends in police-reported crime rates since 1977. The key trend to note is that the overall police-reported crime rate, which is shown in red on the graphic, increased throughout the 1970s and 1980s. It peaked in the early 1990s and then declined throughout the 1990s. Since about 1999, it has been more stable.

This trend is pretty much mirrored by the property crime rate, which you see in green in your graphic; the violent crime rate is shown in yellow. It increased steadily for 30 years, also peaking in the early 1990s. It has been generally declining since the mid-1990s, although it has been relatively stable.

Slide 3 shows trends in the sentenced correctional population. There are some jurisdictions excluded from coverage, which are noted on your slide. The key points that you will see in this graphic are that the conditional sentenced population has doubled since 1997-98, our first full year of data coverage. At the same time, the provincial-territorial sentenced custody population was down 31 per cent. These trends have shifted the relative distribution of the sentenced population. Slide 4 gives you a clearer view and you can see those upward and downward trends a bit more clearly. Slide 5 provides another bit of context.

The decline in the provincial-territorial sentenced custody population has coincided with an increase in the population in non-sentenced custody — that is the remand population. This has resulted in a negligible change in the overall provincial-territorial custody population. It is an increasing trend with a coinciding decreasing change, which results in a negligible change in that custodial population.

I will not speak in detail to the next slide, but I will leave it for you because it provides some context to Canada's incarceration rates relative to others; it puts it in an international context. This is information that I will leave with you for your consideration.

Let us turn to our sentencing data from our Courts Program. With these data, we can look specifically at conditional sentencing by offence type. Let us start with a few baseline statistics. We can talk about cases and we can talk about persons. For the next several slides, we will talk about cases and the most serious offence within the case.

In 2003-04, which is our most recent year for our courts data, there were 13,267 cases which, upon conviction, resulted in a conditional sentence. These cases represented about 6 per cent of all convicted cases for the jurisdictions for which we have data.

Je vous invite à passer à la deuxième diapositive. On y présente les tendances des taux de crimes déclarés par la police depuis 1977. Il convient de noter une tendance marquée : le taux global de crimes déclarés par la police, la courbe en rouge, s'est accru tout au long des années 1970 et 1980. Il a atteint un sommet au début des années 1990 puis a diminué par la suite. Ce taux est plus stable depuis 1999 environ.

Le taux de crimes contre les biens affiche également cette tendance, comme l'illustre la courbe en vert sur le graphique. Le taux de crimes avec violence, qui est représenté en jaune, a suivi une tendance générale à la hausse pendant 30 ans. Il a également atteint un sommet au début des années 1990 et même s'il est généralement en baisse depuis le milieu des années 1990, il a été relativement stable.

La diapositive 3 montre les tendances de la population correctionnelle condamnée sous surveillance. Les données concernant certains secteurs de compétence, dont la liste figure sur votre diapositive, sont exclues. Les points principaux illustrés dans ce graphique sont les suivants. Le nombre de condamnés avec sursis a doublé depuis 1997-1998, la première année pour laquelle on dispose de données complètes. Le nombre des détenus condamnés en milieu provincial ou territorial a reculé de 31 p. 100 pendant cette même période. Avec ces tendances, la répartition relative de la population des condamnés a évolué au fil du temps. La diapositive 4 présente une vue plus rapprochée, ce qui vous permet d'examiner de plus près les mouvements à la hausse ou à la baisse. La diapositive 5 présente une autre composante contextuelle.

La diminution du nombre de détenus condamnés à la détention dans les provinces et territoires a coïncidé avec une augmentation du nombre de détenus en détention sans condamnation, c'est-à-dire les détenus en détention provisoire. Par conséquent, la population carcérale totale en milieu provincial ou territorial n'a varié que très peu. Nous sommes en présence d'une tendance à la hausse qui correspond à une tendance à la baisse, ce qui se traduit par un changement négligeable pour l'ensemble de la population carcérale.

Je ne parlerai pas en détail de la prochaine diapositive, mais je vous la laisse parce qu'elle met en contexte les taux d'incarcération du Canada par rapport à ceux d'autres pays; elle les présente dans un contexte international. C'est un renseignement que je vous laisse pour réflexion.

Passons maintenant aux données sur la détermination de la peine tirées de notre Programme des tribunaux. Ces données nous permettent d'examiner spécifiquement les ordonnances de sursis selon le type d'infraction. Considérons d'abord quelques statistiques de base. Nous pouvons parler de causes ou de personnes. Les prochaines diapositives présentent des données selon la cause et l'infraction la plus grave de la cause.

En 2003-2004, l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données, 13 267 causes avec condamnation ont abouti à une ordonnance de sursis. Elles représentaient 6 p. 100 de l'ensemble des causes avec condamnation dans les secteurs de compétence pour lesquels nous disposons de données.

When we speak about persons, we have just under 10,000 whose last conviction in 2003-04 was a conditional sentence. For all of our slides, we have about 70 per cent of the national adult criminal court caseload in terms of coverage.

This particular slide tells us that conditional sentences are not imposed with the same frequency for all offences. Offences in the chart represent those that are most often subject to a conditional sentence on conviction.

Approximately one third of drug trafficking offences and other sexual offences received a conditional sentence on conviction; and about one in five sexual assault convictions received a conditional sentence. In addition to those two sexual offences, there are four other crimes-against-the-person offences that you see on this particular chart.

Some of these offences are of lower volume, as you can see from the counts within the brackets. While they may more often result in, and be more often subject to a conditional sentence upon conviction, they do not necessarily make up the highest number of offences within conditional sentencing.

If you turn to slide 8, you will see that the 10 offence groups represent the vast majority — 80 per cent — of the 13,267 cases where a conditional sentence was imposed upon conviction in 2003-04. Almost one in five of the conditional sentences were imposed for a drug trafficking conviction under the Controlled Drug and Substances Act.

We have talked about conditional sentences by offence types. If we turn to slide 9, we can shift our attention to what the data can tell us about factors a court may consider when arriving at a sentence. Our data allows us to look at three possible mitigating factors that may be associated with an imposition of a conditional sentence. We can look at the type of criminal procedure, the prior conviction history of the accused and the final plea entered by the accused.

It is not a definitive measure of the gravity of the offence, but one possible way we can proxy the seriousness of an offence is to look at the type of criminal procedure that was followed. Was it summary or was it by indictment? From this particular chart, we see that slightly less than half — 47 per cent — of all convicted cases with a conditional sentence were for an indictable offence. Conversely, slightly more than one half were summary convictions.

With the exception of drug trafficking, break and enter, and fraud, the vast majority of many cases sentenced to a conditional sentence were not indictable.

Si l'on examine les données relatives aux personnes, on compte un peu moins de 10 000 personnes dont la dernière condamnation en 2003-2004 a donné lieu à une ordonnance de sursis. L'ensemble des diapositives correspondent à environ 70 p. 100 de la charge de travail des tribunaux de juridiction pénale pour adultes à l'échelle nationale.

Il ressort de cette diapositive en particulier que les ordonnances de sursis ne sont pas rendues avec la même fréquence pour tous les crimes. Les infractions qui font l'objet du graphique sont les plus susceptibles de donner lieu à une ordonnance de sursis au moment de la condamnation.

Environ le tiers des causes de trafic de stupéfiants et d'autres infractions sexuelles ont abouti à une ordonnance de sursis au moment de la condamnation alors qu'une cause d'agression sexuelle sur cinq a abouti à une condamnation conditionnelle. Outre ces deux types d'infractions sexuelles, le graphique présente des données sur quatre autres types d'infractions contre la personne.

Certaines de ces infractions sont moins courantes, comme le montrent les chiffres entre parenthèses. Elles ne représentent pas forcément le plus grand nombre d'infractions ayant entraîné une ordonnance de sursis même si elles sont plus susceptibles d'aboutir à cette peine.

Si vous passez à la diapositive 8, vous verrez que les 10 types d'infractions représentent la grande majorité — 80 p. 100 — des 13 267 causes avec condamnation ayant abouti à une ordonnance de sursis en 2003-2004. Près d'une ordonnance de sursis sur cinq était consécutive à une condamnation pour trafic de stupéfiants en vertu de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.

Nous avons parlé des peines d'emprisonnement avec sursis par type d'infraction. Si nous passons à la diapositive 9, nous pourrions voir ce que peuvent révéler les données sur les facteurs pris en compte par les tribunaux dans la détermination de la peine. Nos données nous permettent d'examiner trois facteurs atténuants qui pourraient être liés à l'imposition des condamnations avec sursis : le type de procédure pénale, les condamnations préalables de l'accusé et le plaidoyer final de l'accusé.

Bien que le type de procédure pénale utilisé pour instruire la cause ne soit pas une mesure définitive de la gravité de l'infraction, il peut servir de mesure substitutive. S'agit-il d'une procédure sommaire ou d'une mise en accusation? Ce graphique indique qu'un peu moins de la moitié — 47 p. 100 — des causes avec condamnation s'étant soldées par une ordonnance de sursis visaient des actes criminels poursuivis par voie de mise en accusation. À l'inverse, dans un peu plus de la moitié des causes avec condamnation, il s'agissait d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

À l'exception du trafic de stupéfiants, de l'introduction par effraction et de la fraude, la vaste majorité des causes ayant donné lieu à une condamnation avec sursis ne visaient pas des actes criminels poursuivis par mise en accusation.

In slide 10, from our courts data, we can also look at the prior conviction history of the accused. This is another possible factor that we are able to examine with our data in terms of mitigating factors. For this slide and the next, our population is the person or the accused who received a conditional sentence during his or her last appearance in criminal court in the same year, 2003-04. This was just under 10,000 people. Approximately half, 49 per cent, of all conditional sentences were imposed on offenders with no prior conviction history.

As you can see from the graphic, the percentage with no prior conviction history varied by offence type, ranging from 28 per cent for common assault to 80 per cent with the other sexual offences.

On slide 11, we can also look at the type of final plea as another mitigating factor that is listed for consideration when imposing a sentence. Again, our population is the accused, but we are focusing only on those offenders who were convicted of an indictable offence and sentenced to a conditional sentence in 2003-04.

For this subpopulation, which is about 4,500, 60 per cent had no prior conviction history and almost 90 per cent entered a guilty plea. The data in the chart seemed to be suggesting that both prior conviction history and the type of plea may be factors considered at sentencing.

The vast majority — 95 per cent — of those with a conditional sentence for an indictable offence had either no prior conviction history or a plea of guilty as a possible mitigating factor. There may be other mitigating factors at play, but we are not allowed to address those factors with our data.

On slide 12, we can also look at the length of supervision time for the 13,267 conditional sentence cases. When ordering prison term or a conditional sentence, the court may impose a term of probation to be completed following the completion of the more serious sanction, so the accused would be under sentence supervision for a maximum of the combined total of those sanctions. We know from this information that cases sentenced to a conditional sentence in 2003-04 were, on average, in sentenced supervision for approximately twice as long as cases sentenced to prison. The total average ordered supervision for cases sentenced to a conditional sentence was 453 days, which compares to 223 days for cases sentenced to prison. We also see that combined sentencing greatly increases the average time the accused will spend under supervision. The average ordered supervision for an offender sentenced to a conditional sentence and probation was 700 days, which is 36 per cent longer than an offender

La diapositive 10, tirée de nos données sur les tribunaux, montre l'historique des condamnations antérieures de l'accusé. Les antécédents de condamnation de l'accusé sont un facteur qu'il est possible d'étudier à l'aide de nos données. Dans cette diapositive et dans la prochaine, notre population comprend les personnes, ou les accusés, qui se sont vu imposer une condamnation avec sursis lors de leur dernière comparution devant le tribunal pénal en 2003-2004. Ce nombre est légèrement inférieur à 10 000 personnes. Environ la moitié, 49 p. 100, de toutes les ordonnances de sursis ont été imposées à des contrevenants qui n'avaient aucune condamnation antérieure.

Comme le montre le graphique, le pourcentage de contrevenants n'ayant pas été condamnés auparavant variait selon le type d'infraction; 28 p. 100 s'étaient rendus coupables de voies de fait simples et 80 p. 100 d'autres infractions de nature sexuelle.

La diapositive 11 nous permet de voir que le plaidoyer final est un autre facteur atténuant qui peut être pris en compte dans la détermination de la peine. De nouveau, la population étudiée est l'accusé, mais en l'occurrence, nous considérons uniquement les contrevenants qui ont été reconnus coupables d'un acte criminel et qui ont été condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis en 2003-2004.

Dans cette population, qui compte environ 4 500 personnes, 60 p. 100 des contrevenants n'avaient aucune condamnation antérieure et près de 90 p. 100 d'entre eux avaient plaidé coupable. Les données du graphique donnent à penser que les antécédents de condamnation et le type de plaidoyer peuvent être des facteurs qui sont considérés dans la détermination de la peine.

La grande majorité — 95 p. 100 — des contrevenants qui ont été condamnés avec sursis relativement à un acte criminel, soit n'avaient aucune condamnation antérieure ou avaient un plaidoyer de culpabilité comme facteur atténuant possible. Il convient de noter que d'autres facteurs atténuants peuvent avoir été pris en compte, mais que nos données ne nous permettent pas de les examiner.

La diapositive 12 présente de l'information sur la durée des peines avec sursis imposées dans les 13 267 causes. Lorsque le tribunal impose une peine d'emprisonnement ou une condamnation avec sursis, il peut aussi rendre une ordonnance de probation qui devra être purgée après l'achèvement de la peine plus sévère. Ainsi, le contrevenant serait condamné à une période de surveillance d'une durée maximale égale au total des sanctions. D'après cette information, les condamnations avec sursis en 2003-2004 ont donné lieu à des périodes de surveillance environ deux fois plus longues que les peines d'emprisonnement. La durée totale moyenne des ordonnances de sursis s'élevait à 453 jours alors que la durée moyenne des peines d'emprisonnement était de 223 jours. On constate aussi que l'imposition de peines combinées a pour effet d'augmenter sensiblement le temps moyen que passe un contrevenant sous surveillance. La durée moyenne de la surveillance pour les contrevenants recevant à la fois une

sentenced to prison and probation. That tells us about conditional sentencing by offence type, mitigating factors, and about length of sentence.

One of the questions is what is the potential impact of the recent changes to the Bill C-9 legislation? We cannot predict the impact of those recent changes, so we cannot definitively estimate the number of cases that would no longer be eligible for a conditional sentence under the serious personal injury definition. We can look at the number of cases that received a conditional sentence for an indictable crime against the person offence and that currently carry a sentence of at least 10 years.

In 2003-04, over 3,600 cases were sentenced to a conditional sentence upon conviction for crimes against a person. Of these, almost one-third, just under 1,100 cases, were sentenced to a conditional sentence for an offence that was violent in nature, indictable or proceeded by way of indictment and eligible to receive a sentence of 10 years or more. To put that into context in terms of the overall picture, this represents approximately one in 10, 8 per cent, of the conditional sentences that were imposed.

The last four slides make use of data from our integrated correctional services survey; this is correctional information. As of 2004-05, the survey had been implemented in five provinces. The specific jurisdictions mentioned in the slide are those that we can speak to and we cannot generalize beyond them. We can look at optional conditions assigned to sentence types, and we can look at breach rates and re-involvement in the correctional system.

When we look at the optional conditions most frequently attached to probation only community involvements and those with at least one conditional sentence, we see differences in those optional conditions. Almost one-half of conditional sentences had reside-house arrest and about one-half had curfews. These were not on the list for probation.

**The Deputy Chairman:** Excuse me a moment, please. With my aging eyesight, I am having difficulty reading what the columns are in the slide itself, particularly on slide 14.

**Ms. Barr-Telford:** For the probation only graph, the first bar is counselling, the second is abstain from drugs or alcohol, the third is restricted contact or no contact, the fourth is an area restriction, and the fifth is community service. For the conditional sentence graph, the first bar indicates abstaining from drugs or

ordonnance de sursis et une ordonnance de probation se situait à 700 jours, une durée supérieure de 36 p. 100 à celle imposée aux contrevenants à qui on avait infligé une peine d'emprisonnement assortie à une ordonnance de probation. Nous en savons maintenant plus long au sujet des ordonnances avec sursis selon le type d'infraction, les facteurs atténuants et la durée de la peine.

Une question se pose : quelle est l'incidence potentielle des changements récents apportés au projet de loi C-9? Comme nous ne pouvons en prévoir l'incidence, il nous est difficile de chiffrer avec précision le nombre de cas qui ne pourraient plus se solder par une ordonnance avec sursis en vertu de la définition de « sévices graves à la personne ». Nous pouvons quand même examiner le nombre de causes qui ont donné lieu à une ordonnance de sursis pour un acte criminel contre la personne, présentement passible d'une peine d'au moins 10 ans.

En 2003-2004, plus de 3 600 causes de crimes contre la personne ont donné lieu à une ordonnance de sursis au moment de la condamnation. De ce nombre, près du tiers, soit un peu moins de 1 100 causes, se sont soldées par une ordonnance de sursis pour une infraction avec violence, un acte criminel ou une infraction punissable, par voie de mise en accusation, d'une peine de 10 ans ou plus. Pour mettre les choses en contexte, cela représente environ une condamnation avec sursis sur dix, 8 p. 100, des condamnations avec sursis imposées.

Les quatre dernières diapositives présentent des données de la nouvelle Enquête intégrée sur les services correctionnels; il s'agit de renseignements correctionnels. En 2004-2005, l'enquête a été faite dans cinq provinces. Les secteurs de compétence spécifiques mentionnés dans la diapositive sont les seuls dont nous pouvons parler et nous ne pouvons en tirer des généralisations. Nous pouvons faire un examen des conditions facultatives assignées selon les types de peines imposées, de même que les taux de manquement aux conditions et d'admission en détention.

Un examen des conditions facultatives les plus souvent rattachées aux périodes de surveillance qui comprennent la probation seulement et des conditions associées aux ordonnances de sursis révèle des différences. Presque 50 p. 100 des ordonnances de sursis étaient assorties d'une obligation de résider dans un endroit précis ou d'une assignation à résidence et environ la moitié avaient comme condition une heure de rentrée; ces conditions ne figuraient pas sur la liste des conditions rattachées aux ordonnances de probation.

**La vice-présidente :** Excusez-moi, s'il vous plaît. Avec l'âge, ma vue n'est plus ce qu'elle était et j'ai du mal à lire les colonnes figurant sur la diapositive elle-même, particulièrement pour la diapositive 14.

**Mme Barr-Telford :** Voici ce qu'il en est pour le graphique sur la probation seulement : première colonne, suivre un programme de counselling, deuxième colonne, s'abstenir de consommer des drogues ou de l'alcool, troisième colonne, ne pas fréquenter untel, la quatrième est une restriction quant au lieu de résidence et la

alcohol, counselling is the second, curfew the third, residing in a specific place-house arrest is the fourth, and the final bar is area restriction.

On slide 15, we can look at the rate at which persons who complete a period of probation or a conditional sentence have breached a specific optional condition imposed on their sentence. The results here apply only to Alberta. The overall breach rate for probation was just under 34 per cent, and it was 25 per cent for a conditional sentence.

In both probation and conditional sentences, the optional conditions most frequently breached were restitution-compensation order and community service. However, the breach rates are significantly lower for conditional sentences than for probation. In addition, the most stringent conditions of curfew, which are shown in blue and reside in a specific place-house arrest, which is shown in red on the graphic, were breached less often among the conditional sentence population than those serving a probation.

The next slide draws on data for the two mentioned jurisdictions. It refers to cases where there was a completed conditional sentence involvement in 2003-04 to 2004-05. For these 4,500 cases with the completed conditional sentence involvement, we saw that 36 per cent were admitted to custody at some time while they were serving their sentence as a result of a breach of condition. The breach was severe enough to reach that threshold that resulted in an admission to custody. We can see as well from the graphic that the reported admitting to custody on a breach varied by offence type, drug offences being the lowest and robbery being the highest, although you can see from the counts that there are some small counts in some cases.

Our final slide today looks at the proportion of those who left correctional supervision in 2003-05 and then subsequently returned to corrections within a 24-month period. It refers to the four jurisdictions mentioned on the slide. Here we are looking at re-involvement after a sentence has been served. As we can see, for these jurisdictions, the proportion of probationers who returned to corrections within 24 months was a little lower than for those serving a conditional sentence, but the proportions are quite similar. Those lines are shown in the dark blue and yellow. The proportion that returned to corrections after finishing a sentence custody was much higher, around 40 per cent. We could not take into account the prior conviction history here when we conducted the analysis.

cinquième l'obligation de faire des travaux communautaires. Et pour la condamnation avec sursis : première colonne, s'abstenir de consommer des drogues ou de l'alcool, deuxième colonne, suivre un programme de counselling; troisième colonne, respecter une heure de rentrée; quatrième colonne, résider dans un endroit précis ou respecter une assignation à résidence et dernière colonne, interdiction de se trouver dans un endroit donné.

Diapositive 15, le graphique indique le taux auquel les personnes achevant une période de probation ou de condamnation avec sursis ont enfreint certaines conditions facultatives rattachées à leur ordonnance. Ces résultats ne portent que sur l'Alberta. Le taux global de manquements pour la probation était légèrement inférieur à 34 p.100. Il s'établissait à 25 p. 100 pour les ordonnances de sursis.

Dans le cas de la probation comme dans celui des ordonnances de sursis, les conditions facultatives le plus souvent enfreintes étaient une ordonnance de restitution ou d'indemnisation et une ordonnance de travaux communautaires. Toutefois, les taux de manquements constatés pour les condamnations avec sursis étaient beaucoup plus faibles que ceux concernant la probation.

La prochaine diapositive renferme des données qui concernent uniquement les deux provinces mentionnées. Le graphique traite des périodes de surveillance qui ont été achevées de 2003-2004 à 2004-2005. Dans ces cas, soit 4 500 d'entre eux, 36 p. 100 comprenaient une admission en détention en raison d'un manquement à un moment donné pendant la période de surveillance. Le manquement en question étant suffisamment grave pour que le contrevenant soit admis en détention. D'après le graphique, la proportion d'admissions en détention en raison d'un manquement variait selon le type d'infraction, les infractions relatives aux drogues affichant le plus faible pourcentage et le vol qualifié, le plus élevé. Toutefois, on peut voir que dans certains cas, les infractions sont peu fréquentes.

La dernière diapositive aujourd'hui porte sur le nombre de délinquants qui ont été libérés de la surveillance correctionnelle en 2003-2005, mais qui ont dû y être assujettis de nouveau dans les 24 mois suivant leur libération. Le graphique comprend les données de quatre secteurs de compétence. Nous voyons ici le taux de retour aux services correctionnels après l'achèvement de la peine. Comme on peut le constater pour ces secteurs de compétence, la proportion de probationnaires qui ont réintégré les services correctionnels dans les 24 mois suivant leur libération était un peu moins élevée que celle des condamnés avec sursis; toutefois, les proportions étaient très semblables. Ce sont les courbes en bleu foncé et en jaune. À 40 p. 100 environ, la proportion des détenus condamnés qui ont réintégré les services correctionnels après avoir purgé leur peine était beaucoup plus élevée. Nous n'avons pas pu tenir compte des antécédents de condamnation lorsque nous avons effectué cette analyse.

What does this mean? What does this tell us? Does it tell us about the effectiveness of conditional sentencing and probation programs? It may. Does it tell us about risk assessment in the awarding of sentences? It may. It is very difficult to disentangle that impact.

That concludes my presentation. We have looked at conditional sentence by offence type, the mitigating factors and the length. We have looked at what we can do in terms of analysis around Bill C-9, and we have looked at our corrections data for breach and for re-involvement in the correctional system.

**The Deputy Chairman:** Thank you. It will take me some time to absorb what all these graphs actually tell us, but it was an extremely interesting presentation.

[Translation]

**Senator Nolin:** I would like to explore with you the issue of repeat offenders. I believe that the goal of these various sentences is to improve the quality of safety for Canadians, and so it is on this part of your study that I would like to focus my questions.

I understand that the last slides of your presentation deal with this issue of repeat offenders. If I understood correctly, the last slide deal with the deterrent effect in a comparison of these various types of sentences.

Are you able today to tell us that, professionally, given your expertise, the sentences that we are trying to limit today with this bill constitute the right approach?

[English]

**Ms. Barr-Telford:** That is a very difficult question for me to speak to in terms of the nature of the approach. What we can speak to, in terms of our data, is re-involvement in the correctional services. After a period of time, in this case 24 months, what proportion of those who had served a particular type of sentence were re-involved within the correctional services? We have seen that for probation and conditional sentences the proportion is much lower in terms of a re-involvement rate than it is for those who have served a prison term. However, there are multiple factors that may be happening within this. It may be a reflection of risk assessment. It may be a reflection of the nature of the available programming. Those effects are extremely difficult to disentangle beyond what we have been able to do.

[Translation]

**Senator Nolin:** If you allow me, I would like to add the following variation. You know the nature of serious offences that are considered in Bill C-9. Within the whole set of statistical data that you are providing us, it is important to distinguish the deterrent effect on this type of offences versus the totality of offences. Is there a variation? Are the tendencies the same? That is what I am interested in.

Qu'est-ce que cela signifie? Quelle conclusion tirer? Ces résultats nous renseignent-ils sur l'efficacité des ordonnances de sursis et de probation? Nous éclairent-ils sur l'évaluation des risques dans la détermination de la peine? Sans doute, mais il est difficile d'isoler l'incidence de ces facteurs.

Voilà qui met fin à mon exposé. Nous avons examiné les ordonnances avec sursis selon le type d'infraction, les facteurs atténuants et la durée. Nous avons esquissé une grille d'analyse pour le projet de loi C-9 et nous avons consulté les données correctionnelles concernant les manquements aux conditions et la réintégration dans le système correctionnel.

**La vice-présidente :** Merci. Il me faudra un certain temps pour absorber la teneur de tous ces graphiques, mais c'était là un exposé extrêmement intéressant.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Je voudrais explorer avec vous la question de la récidive. Je pense que toutes ces mesures de sentences visent à améliorer la qualité de la sécurité des Canadiens, c'est donc sur cette section de votre étude que j'aimerais faire porter mes questions.

Je comprends que les dernières diapositives de votre présentation touchent à cette question de la récidive. Si j'ai compris, la dernière diapositive parle bien de l'effet dissuasif en comparant des types de sentences.

Est-ce que vous pouvez aujourd'hui nous dire que professionnellement, compte tenu de votre expertise, les sentences qu'on tente de limiter aujourd'hui par le projet de loi sont une bonne approche?

[Traduction]

**Mme Barr-Telford :** Il est très difficile pour moi de me prononcer sur la nature de l'approche. Nos données tracent un portrait du taux de retour aux services correctionnels. Après une période de temps, en l'occurrence 24 mois, quelle proportion des contrevenants ayant purgé un type de peine en particulier avait réintégré les services correctionnels? Il est clair qu'un beaucoup plus petit nombre de délinquants à qui l'on a imposé la probation ou une peine avec sursis réintègrent les services correctionnels, par opposition à ceux qui ont purgé une peine d'emprisonnement. Toutefois, de multiples facteurs peuvent intervenir. Cela s'explique peut-être par la gestion du risque ou par la nature des programmes disponibles. Il est très difficile de départager ces effets plus précisément que nous avons pu le faire.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Si vous me le permettez, j'ajouterais la variante suivante. Vous connaissez la nature des infractions graves que le projet de loi C-9 envisage. Dans la vastitude des données statistiques que vous nous fournissez, il est important de distinguer l'effet dissuasif sur ce type d'infractions versus l'ensemble des infractions. Est-ce qu'il y a une variation? Est-ce que les tendances sont les mêmes? C'est ce qui m'intéresse.

[English]

**Sara Johnson, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** When we look at people serving community services such as probation, a conditional sentence or some type of combination, we see that the highest rates of re-involvement occur for property offences. Offences such as theft, possession of stolen property, offences against the administration of justice, and failure to appear are included in that list.

**Senator Nolin:** Is there no infraction, no crime envisaged by Bill C-9?

**Ms. Johnson:** Robbery is among them, and some of the more serious violent offences such as major assault and attempted murder, yes. Compared to the overall rate, they have slightly higher rates of re-involvement, yes.

[Translation]

**Senator Nolin:** It appears that you have examined your statistical data with a keen interest.

[English]

**The Deputy Chairman:** It seems to me that the 24-month time period that you are looking at recidivism, you refer to it as re-involvement, where the people who have finished their conditional sentence are only one-half as likely to reoffend as people have completed a sentence in custody. Why just the 24 months? Are you tracking them for longer than that? This seems to be a short period of time.

**Ms. Johnson:** We are in the process of implementing this survey. It is early on in the process. This is all we had at the time, but this is a longitudinal type of survey. We will be able to provide longer-term data as the years go on.

[Translation]

**Senator Rivest:** I, too, note that there is a lot of statistical data to analyze. I would like to know your general feeling. Within the public as a whole, these issues are very controversial, including those dealing with parole that give rise to a whole set of varying opinions, as well as the specific issue of conditional sentencing, of course.

At first blush, having followed your presentation, it is not quite obvious that Bill C-9 will indeed bring about an improvement. However, I find that, quite apart from purely statistical data, there are many ideological dimensions. For example, we will hear the police representatives who will tell us that they are against it. In your view, according to your general feeling, before toying with this proposal that is reasonably well received by the Canadian public opinion, as we are doing in Bill C-9, has the time not come in Canada to proceed with a comprehensive and general

[Traduction]

**Sara Johnson, analyste principale, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Lorsqu'on considère les personnes astreintes à des travaux communautaires dans le cadre d'une probation, d'une ordonnance avec sursis ou d'une combinaison de peines quelconque, on constate que les taux les plus élevés de réintégration aux services correctionnels font suite à des infractions contre les biens. Entre autres, le vol et la possession de biens volés, les infractions contre l'administration de la justice et la non-comparution font partie de la liste.

**Le sénateur Nolin :** N'y a-t-il aucune infraction, aucun crime envisagé par le projet de loi C-9?

**Mme Johnson :** Le vol qualifié en fait partie et certaines infractions graves avec violence, comme l'agression armée et la tentative de meurtre, oui. Si l'on fait une comparaison avec le taux global, les personnes qui se rendent coupables de ces infractions affichent un taux de réintégration légèrement plus élevé.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** On voit que vous avez examiné vos données statistiques avec beaucoup d'intérêt.

[Traduction]

**La vice-présidente :** C'est après une période de 24 mois que vous parlez de récidive, que vous appelez la réintégration aux services correctionnels. Seulement la moitié des délinquants qui ont fini de purger leur peine avec sursis sont susceptibles de récidiver, par opposition aux délinquants qui ont fini de purger une peine d'emprisonnement. Pourquoi 24 mois seulement? Faites-vous un suivi pendant plus longtemps? Cela semble une courte période.

**Mme Johnson :** Nous sommes en train de mettre en oeuvre cette enquête. Nous en sommes au premier stade du processus. C'est tout ce que nous avons eu le temps de faire, mais il s'agit d'une enquête longitudinale. Nous serons en mesure de fournir des données à plus long terme à mesure que les années passeront.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** Moi aussi, je constate qu'il y a beaucoup de statistiques à analyser. J'aimerais avoir une impression générale. Dans l'opinion publique, ces questions sont très controversées, y compris celles qui traitent de la libération conditionnelle où les gens ont toutes sortes d'opinions et, bien sûr, le problème spécifique des sentences avec sursis.

À première vue — ayant suivi votre présentation — ce n'est pas tout à fait évident que le projet de loi C-9 va effectivement apporter une amélioration. Par contre, je trouve qu'en dehors des données proprement statistiques, il y a beaucoup de dimensions idéologiques. Par exemple, on va recevoir les policiers qui vont dire qu'ils s'y opposent. Est-ce qu'à votre connaissance, selon votre impression générale, avant de jouer avec cette proposition qui jouit d'une certaine faveur dans l'opinion publique canadienne, comme le fait le projet de loi C-9, est-ce qu'au

examination of the whole set of provisions concerning sentencing, be it by way of imprisonment or conditional sentencing or access to the parole system?

Once again, subject to a more direct analysis of the whole set of statistical data that you have done, it seems to me that we are doing a lot of improvisation around this extremely serious social problem. Police officers, for example, will certainly say that this system is not good. On the other hand, the experts will say — and your statistics seems to bear this out — that there are a lot of qualifications to be made. Here we are presented with a bill that seems artificial and I believe that you have said that you are not able to assess the impact it will have. In Canada, in judicial, police or social circles, would it not be time to have a more general view of the whole issue of sentences that are being imposed and of the management of these sentences within the system?

[English]

**Ms. Barr-Telford:** That question is difficult to answer from the Statistics Canada point of view. With respect to what we can look at with our data in sentencing, in much the same way that we look at our data in this context, we are able to use our courts data because we are now gathering specific, more person-level micro data information through all of our statistical programs. We are able to look at such things as the mitigating factors around particular sentence types and we are able to disaggregate within the data how that plays out. That helps us to understand some of the factors that may be under consideration at the time in which sentences are imposed.

We can talk, and Mr. Grimes can add to that if he likes, about the types of data that we offer around sentencing and how sentencing takes place.

**Craig Grimes, Project Manager, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** We have taken the court database and looked at individuals convicted of various offences, not just Bill C-9 offences but other offences, and looked at the prior conviction history. You have seen some of that information in this deck. It is possible to look at prior conviction history in relation to a series of offences and if you start early enough in a person's conviction history and look at his or her subsequent actions, you can use that information as a way of measuring the impact of sentencing. In the future, we will link with the data that we have now on the corrections side, the details around the types of conditions, the types of programs, to get a better sense of what the true sanctions are that individuals are exposed to when they are in sentence custody or on conditional sentencing.

Canada, le moment ne serait pas venu d'étudier d'une façon globale et générale l'ensemble de nos dispositions qui concernent les sentences, que ce soit sous forme d'emprisonnement ou sous forme d'emprisonnement avec sursis ou l'accès au système de libération conditionnelle?

Encore une fois, sous réserve de l'analyse plus directe de l'ensemble des statistiques que vous avez faite, il me semble qu'on improvise beaucoup face à ce problème social extrêmement grave. On voit, par exemple, que les policiers vont certainement dire que ce système n'est pas bon. Par contre, les experts vont dire — et vos statistiques semblent le démontrer — qu'il y a énormément de nuances à faire. Là, on arrive avec un projet de loi, artificiellement, dont vous avez dit, je crois, que vous n'étiez pas en mesure d'évaluer l'impact que cela va avoir sur la question. Au Canada, dans les milieux juridiques, policiers ou sociaux, est-ce qu'il ne serait pas le temps d'avoir une vision plus générale de l'ensemble de la problématique des sentences qui sont décernées et de l'administration des sentences prononcées dans le système?

[Traduction]

**Mme Barr-Telford :** Il est difficile de répondre à cette question du point de vue de Statistique Canada. S'agissant de la détermination de la peine, nos données s'inscrivent dans ce contexte et nous sommes en mesure de tirer parti de l'information fournie par les tribunaux pour recueillir des données spécifiques, des données micro axées sur la personne grâce à tous nos programmes statistiques. Nous pouvons examiner, par exemple, les facteurs atténuants pris en compte dans certains types de peines et nous pouvons procéder à une désagrégation des données pour fouiller un peu plus loin. Cela nous aide à comprendre quels facteurs sont sans doute pris en compte au moment du prononcé de la peine.

M. Grimes peut ajouter quelques explications, s'il le veut, au sujet des types de données dont nous disposons au sujet de la détermination de la peine et de son fonctionnement.

**Craig Grimes, gestionnaire de projet, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Nous sommes partis de la base de données des tribunaux et nous avons examiné les cas d'individus condamnés pour des infractions diverses, non seulement les infractions relevant du projet de loi C-9, mais d'autres infractions, et nous avons retracé leurs antécédents en matière de condamnation. Vous avez pu voir une partie de cette information dans la trousse. Il est possible de retracer les condamnations antérieures associées à toute une gamme d'infractions, et si l'on remonte suffisamment loin dans le passé de l'individu et qu'on se penche sur ses actions subséquentes, on peut utiliser cette information pour mesurer l'incidence de la détermination de la peine. À l'avenir, nous ferons le lien avec les données dont nous disposons maintenant pour le volet correctionnel, c'est-à-dire les détails entourant les types de conditions, les types de programmes, et ce, afin de mieux comprendre la véritable nature des sanctions applicables aux délinquants selon qu'ils sont condamnés à une peine d'emprisonnement ou à une peine avec sursis.

We are just getting to the point where we can really start to answer some of these questions about the types of programs that individuals are exposed to and hopefully the impacts of those programs.

**Senator Joyal:** Welcome. I would like to come back to chart 17 and follow up on Senator Nolin's question. I will try to put it in my own lay terms and you can tell me if I am correct in my reasoning.

According to your statistics, a person who is under probation and/or a conditional sentence will be less exposed to recidivism, than a person who has served a sentence in prison; am I correct.

**Ms. Johnson:** The conditional sentence or probation and sentence custody line must also be considered. These are individuals who may have been sentenced to a period of sentence custody followed by probation, for example, which happens quite frequently. These individuals may have breached a condition on conditional sentence and have landed themselves in prison.

There is a lot of mix in this group; however, what is specific is that they do spend some time in sentence custody. We can see from this is that they also have higher rates of re-involvement in correctional services than those who only spend their time in community correctional services.

**The Deputy Chairman:** Yes, we can see that it is almost double the rate.

**Senator Joyal:** Let me rephrase my concern. Bill C-9 wants to exclude from conditional sentences a person who is found guilty of a serious personal injury offence. The person will be sentenced to prison and will not receive a conditional sentence.

If a person is sentenced to prison because the he or she is excluded from conditional sentencing because of the accusation of serious personal injury offence, and that person had a higher rate of return to the prison system, it means that we are not improving the safety of citizens by not giving that person the proper sentence. It means that the person is more disposed to recommit an offence than the person who has received conditional sentencing.

**Ms. Johnson:** We have to keep in mind that at the time of sentencing the judges are taking into account what they see as the individual's risk to the community. It may be that the judges are doing a good job in assessing that risk and that is why we have the right people in the community corrections.

**Senator Nolin:** It is not black and white; it is not prison or conditional. It would be fair to say there is a list of options to which a judge has access. Of course imprisonment is one, and conditional sentencing is on that list. Bill C-9 is trying to remove that option for the judge but the rest of the list still exists; am I right?

Nous arrivons au point où nous pouvons vraiment commencer à répondre à certaines questions au sujet des types de programmes disponibles et, espérons-le, à en évaluer l'incidence.

**Le sénateur Joyal :** Je vous souhaite la bienvenue. J'aimerais revenir au graphique 17 et continuer dans la même veine que le sénateur Nolin. Je vais m'exprimer en profane et vous me direz si mon raisonnement tient la route.

D'après vos statistiques, une personne condamnée à la probation ou à une peine avec sursis sera moins susceptible de récidiver qu'une personne qui a purgé une peine d'emprisonnement. Est-ce exact?

**Mme Johnson :** La peine avec sursis ou la probation accompagnée d'une peine d'emprisonnement doivent aussi être pris en compte. Il arrive que des individus soient condamnés à une période d'incarcération suivie d'une période de probation, par exemple. Cela se produit assez souvent. Les délinquants en question se retrouvent en prison, sans doute parce qu'ils ont enfreint une condition de leur peine avec sursis.

Il y a de nombreuses variables dans ce groupe; toutefois, ce qui est spécifique, c'est que tous les individus passent un certain temps en prison. Les données nous permettent de constater qu'ils affichent des taux de réintégration aux services correctionnels plus élevés que ceux qui ont purgé leur peine dans les services correctionnels communautaires.

**La vice-présidente :** Oui. On peut voir que c'est presque le double.

**Le sénateur Joyal :** Je vais reformuler mon propos. Le projet de loi C-9 vise à faire en sorte qu'une personne qui est reconnue coupable d'une infraction de sévices graves à la personne ne soit pas admissible à une peine d'emprisonnement avec sursis. Cette personne serait condamnée à la prison et ne pourrait bénéficier d'une peine avec sursis.

Or si une personne est condamnée à la prison parce qu'elle est exclue de la peine avec sursis à cause de l'accusation de sévices graves à la personne, et si cette personne a un taux plus élevé de retour dans le système correctionnel, il s'ensuit que nous n'améliorons pas la sûreté des citoyens en ne donnant pas à cette personne la peine indiquée. Cela veut dire que la personne est davantage disposée à récidiver que la personne qui a reçu une peine d'emprisonnement avec sursis.

**Mme Johnson :** Nous ne devons pas perdre de vue qu'au moment de la détermination de la peine, les juges prennent en compte le risque que la personne représente selon eux pour la collectivité. Peut-être bien que les juges font du bon travail pour ce qui est d'évaluer ce risque et c'est peut-être la raison pour laquelle les personnes indiquées sont orientées vers les services correctionnels communautaires.

**Le sénateur Nolin :** Ce n'est pas l'un ou l'autre; ce n'est pas la prison ou la peine avec sursis. Il serait juste de dire que le juge dispose d'une liste d'options. Bien sûr, l'emprisonnement en est une, et la peine avec sursis est également sur cette liste. Le projet de loi C-9 vise à enlever cette option au juge, mais le reste de la liste existe encore; n'est-ce pas?

**Ms. Barr-Telford:** There are multiple factors taken into account.

**Senator Nolin:** That is why it is not black and white.

**Ms. Barr-Telford:** Within this graphic as well, we may be seeing some reflection of risk assessment at the time of the awarding of the sentence. We may also be seeing some factors at play with respect to the nature of the program itself. We cannot disentangle one from the other within this particular data set and therefore we cannot speak directly to that. However, within the presentation package are some of those mitigating circumstances and some of those mitigating factors with respect to the awarding of conditional sentencing, which include the indictable, the prior conviction history and so forth. We have seen that at play as well.

**Senator Andreychuk:** If we are taking a pool of people to whom the options apply, some may get incarceration, some may get conditional sentencing. If I understand what you are saying, those who are incarcerated are more likely to reoffend. That does not tell me much, except had it been equal to or the other way around, then I would say incarceration is working in a way I do not understand or did not from the past, and conditional sentencing is not working. However, what you are saying is that those who are incarcerated are more likely to reoffend. The only thing I would draw from that is that surely incarceration is the last resort in our sentencing system. The most likely to reoffend, the people who commit the most horrific crimes are the people who should be incarcerated as opposed to people who have other factors upon which we are likely to risk some other alternate sentencing technique.

**Ms. Barr-Telford:** As we said, there is most likely a reflection of that kind of risk assessment appearing within the data. The difficulty for us is disentangling the role of that within this particular data.

**Senator Andreychuk:** It is always difficult to define prevention. You cannot take credit for it on one factor alone as there may be so many other factors including psychological, environmental, programmatic, et cetera.

**Senator Fraser:** Mine is a lay question. I just want to be sure I understand. What you are saying in that chart is that people who serve conditional sentences are statistically less likely to reoffend than those who have been incarcerated. However, you are telling us we do not know which is cause and which is effect. We do not know whether the reason they get the conditional sentence is that they are less likely to offend, or whether the reason they are less likely to offend is that they have not been shut up with a bunch of hardened criminals. Am I right so far?

**Ms. Barr-Telford:** Yes.

**Mme Barr-Telford :** De nombreux facteurs sont pris en compte.

**Le sénateur Nolin :** C'est pourquoi ce n'est pas tout l'un ou tout l'autre.

**Mme Barr-Telford :** Dans ce graphique, nous voyons peut-être un reflet de l'évaluation du risque au moment du prononcé de la sentence. Cela reflète peut-être aussi certains facteurs qui sont en jeu quant à la nature du programme lui-même. On ne peut pas démêler les deux au moyen de cette série de données et l'on ne peut donc pas répondre directement à cette question. Cependant, on trouve dans la trousse qui vous a été remise certaines circonstances atténuantes prises en compte au moment du prononcé d'une peine d'emprisonnement avec sursis, notamment les accusations d'actes criminels, les antécédents en matière de condamnation, et cetera. Tout cela entre en jeu également.

**Le sénateur Andreychuk :** Si l'on prend un groupe de gens à qui toutes ces options s'appliquent, certains d'entre eux peuvent être condamnés à une peine d'emprisonnement et d'autres à une peine avec sursis. Si je comprends bien ce que vous dites, ceux qui sont emprisonnés ont plus de chances de récidiver. Cela ne m'apprend pas grand-chose, sauf que si c'était l'inverse ou si le taux de récidive était le même dans les deux cas, alors je dirais que l'incarcération fonctionne d'une manière que je ne comprends pas et que les peines d'emprisonnement avec sursis ne fonctionnent pas. Cependant, vous nous dites que ceux qui sont incarcérés ont plus de chances de récidiver. Je peux seulement en déduire que l'incarcération doit sûrement être le dernier recours dans notre système de détermination de la peine. Les gens qui devraient être incarcérés sont ceux qui ont le plus de chances de récidiver, ceux qui commettent les crimes les plus horribles, par opposition aux gens qui présentent d'autres facteurs sur lesquels nous nous fondons pour prendre le risque d'appliquer une solution de rechange aux peines traditionnelles.

**Mme Barr-Telford :** Comme nous l'avons dit, il est fort probable que les données reflètent une telle évaluation du risque. La difficulté pour nous est de démêler, dans cette série de données, le rôle que cela peut jouer.

**Le sénateur Andreychuk :** C'est toujours difficile de définir la prévention. On ne peut pas attribuer les résultats obtenus à un seul facteur, car il peut y en avoir beaucoup d'autres, notamment des facteurs psychologiques, environnementaux, relatifs aux programmes, et cetera.

**Le sénateur Fraser :** Je vais poser une question de profane. Je veux être sûre de bien comprendre. Ce que nous apprend ce tableau, c'est que les gens qui purgent des peines d'emprisonnement avec sursis ont statistiquement moins de chances de récidiver que ceux qui ont été incarcérés. Cependant, vous nous dites que nous ne pouvons pas démêler la cause et l'effet. Nous ne savons pas si la raison pour laquelle on impose une peine avec sursis est que ces gens-là ont moins de chances de récidiver, ou bien si la raison pour laquelle ils ont moins de chances de récidiver est qu'ils n'ont pas été enfermés avec une bande de criminels endurcis. Ai-je raison jusque-là?

**Mme Barr-Telford :** Oui.

**Senator Fraser:** I also gather from what you say that a reasonable guess would be, in fact, it is all mixed, both factors are at work, and it is not just one cause or one effect. A person receives a conditional sentence because he or she is deemed to be less likely to reoffend but, the fact that he or she is not shut up with a bunch of hardened criminals makes the person less likely to turn to a life of crime. Is that a fair summary of what you are trying to tell us?

**Ms. Barr-Telford:** There are multiple factors that may be at play. We cannot say it is one or the other, but as you point out, it is likely a combination of many factors.

**Senator Joyal:** The decision to impose a conditional sentence is based on an evaluation of a multiple set of factors that a judge will take into account. The person who receives the conditional sentence has a better chance to reintegrate into society and become an exemplary citizen. If this bill takes the discretion away from the judge, the judge will have no other choice but to impose incarceration.

Are we not sending to prison persons who would have a better chance to reintegrate into society than those who are coming out of prison?

**Mr. Grimes:** I believe that the legislation does not preclude the judge awarding probation instead of a conditional sentence. It is not cut and dried whether the individual would be sentenced to a conditional sentence or prison; there are other options.

One of the issues that arose when a conditional sentence was brought forward as a sentencing option was the issue of individuals who had previously received probation receiving a harsher conditional sentence. Another issue was the individuals who had received custody when there was not an option that was in between probation and conditional sentence now receiving a conditional sentence. Probation, I believe, is still an option for a judge. There is still some discretion.

**Senator Joyal:** Yes, but a judge will not have to choose between incarceration and probation. According to this bill, if a person is found guilty of a serious personal injury offence, since the conditional sentence is removed as an option, probation can come after incarceration, but it is not prison or probation, as I understand the way it will work. Am I correct?

**Mr. Grimes:** It is not clear from the bill. This was one of the questions that came up when we look at the data. At present, some get a conditional sentence, prison or probation; there are various sentencing options.

**Senator Joyal:** Yes, but we are talking about the way the bill is now. The bill closes the option of conditional sentence. There are no three ways, at this point in time.

**Mr. Grimes:** That is correct.

**Le sénateur Fraser :** Je comprends aussi de ce que vous dites que l'on peut raisonnablement supposer qu'en fait, tout est mélangé, que les deux facteurs sont en jeu et qu'il n'y a pas seulement une cause ni un seul effet. Une personne reçoit une peine d'emprisonnement avec sursis parce qu'on estime que cette personne a moins de chances de récidiver, mais une personne qui n'a pas été enfermée avec une bande de criminels endurcis a par le fait même moins de chances d'emprunter la voie du crime. Cela résume-t-il bien ce que vous essayez de nous dire?

**Mme Barr-Telford :** De multiples facteurs peuvent être en jeu. Nous ne pouvons pas dire que c'est l'un ou l'autre, mais comme vous le signalez, c'est probablement une combinaison de plusieurs facteurs.

**Le sénateur Joyal :** La décision d'imposer une peine avec sursis est fondée sur l'évaluation de multiples facteurs dont un juge doit tenir compte. La personne qui se voit infliger une peine d'emprisonnement avec sursis a de meilleures chances de réintégrer la société et de devenir un citoyen exemplaire. Si ce projet de loi enlève au juge le pouvoir discrétionnaire, le juge n'aura pas d'autre choix que d'imposer l'incarcération.

N'envoyons-nous pas en prison des gens qui auraient de meilleures chances de réintégrer la société que ceux qui sortent de prison?

**M. Grimes :** La mesure proposée n'empêche pas le juge d'imposer la probation au lieu de la peine d'emprisonnement avec sursis. Ce n'est pas aussi tranché que vous le dites et la peine infligée n'est pas nécessairement l'emprisonnement avec sursis ou la prison; il y a d'autres options.

L'une des questions qui ont été soulevées quand on a introduit la notion de peine d'emprisonnement avec sursis était celle de savoir si les personnes à qui l'on avait auparavant imposé la probation devraient recevoir une peine avec sursis plus sévère. Il y avait aussi la question des gens qui avaient été incarcérés à l'époque où il n'existait aucune option intermédiaire entre la probation et la peine d'emprisonnement avec sursis et à qui on infligerait dorénavant une peine avec sursis. Je crois que la probation demeure une option pour un juge. Il y a donc encore pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais un juge n'aura pas à choisir entre l'incarcération et la probation. Aux termes de ce projet de loi, si une personne est trouvée coupable d'une infraction de sévices graves à la personne, comme l'option de la peine avec sursis est supprimée, la probation peut venir après l'incarcération, mais on n'a pas à choisir entre la prison et la probation, si je comprends bien la manière dont cela fonctionne. Ai-je raison?

**M. Grimes :** Ce n'est pas clair d'après le projet de loi. C'est l'une des questions qui se sont posées quand nous avons pris connaissance des données. À l'heure actuelle, la peine prononcée peut être une peine d'emprisonnement avec sursis, une peine d'emprisonnement ou la probation; il y a un éventail d'options.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais nous discutons du projet de loi tel que libellé. Le projet de loi élimine l'option de la peine avec sursis. Il ne reste donc plus trois options.

**M. Grimes :** C'est exact.

**Ms. Barr-Telford:** That is correct.

**Senator Joyal:** There are only two ways and in those two ways, one comes before the other.

**Ms. Barr-Telford:** In terms of the application of the legislation, that is something that is very difficult for us to speak to because we are producing the data on the awarding of conditional sentences in the past. To predict and to discuss the way in which the bill will be implemented, should it be adopted in the future, is difficult — if not impossible — to do at this point in time. We simply cannot answer how that will unfold.

**Senator Joyal:** In other words, if we have to make a comment or a reflection on the bill as it stands, based on the information that we have at hand, we cannot have a clear idea of its impact on the accused who will be sent back into the prison system after the implementation of this bill.

**Ms. Barr-Telford:** As I said, we could not come up with a definitive number of people who would no longer be eligible for a conditional sentence under section 752, and the “serious personal injury” definition. We were able to take those 13,267 cases that we could identify from 2003 and do an analysis to see how many were violent in nature and how many were proceeded by way of indictment or indictable offences, for which the 10-year sentence was a factor. When we did that, we found that at the 3,600-crimes-against-a-person end, we were left with about 1,100 that corresponded to that definition — that is, violent in nature, indictable or proceeded by way of indictment and with the 10-year sentence option. While we cannot give you a definitive number, we could look at that 13,000 cases and divide them in that particular way.

**The Deputy Chairman:** Have you tracked those through your longitudinal study to see how many of those 1,093 have actually reoffended?

**Ms. Barr-Telford:** No, we have not been able to do that. When we are doing longitudinal studies, we can do them within our own program but sometimes we need to go across our program. We need to link our data across our Courts Program and to our corrections program, and if reoffending is an issue, to our police program. We are specifically talking about re-involvement in the correctional services. Those individuals have made their way back into the correctional system at that end, so it is not all encompassing.

In many cases, to be able to answer those kinds of questions around the criminal career requires us to be able to bring together our data sets. In some cases, we have been able to do that, but not in that particular case.

**Mme Barr-Telford :** C’est exact.

**Le sénateur Joyal :** Il ne reste donc que deux possibilités et l’une des deux vient avant l’autre.

**Mme Barr-Telford :** Pour ce qui est de la mise en oeuvre du projet de loi, c’est très difficile pour nous de vous en parler parce que nous compilons les données sur les peines avec sursis prononcées dans le passé. Il est difficile, voire impossible de prédire la manière dont le projet de loi sera mis en oeuvre, à supposer qu’il soit adopté, et d’en discuter. Nous ne pouvons tout simplement pas dire comment les choses vont se passer.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, si nous sommes appelés à formuler un commentaire ou une réflexion sur le projet de loi dans sa forme actuelle, en nous fondant sur les renseignements à notre disposition, il nous est impossible de savoir clairement quelle en sera l’incidence sur les personnes mises en accusation qui seront renvoyées dans le système carcéral après la mise en oeuvre de ce projet de loi.

**Mme Barr-Telford :** Comme je l’ai dit, nous n’avons pas été en mesure d’établir un nombre précis de gens qui ne seraient plus admissibles à une peine d’emprisonnement avec sursis aux termes de l’article 752 et de la définition de « sévices graves à la personne ». Nous avons pris ces 13 267 cas que nous avons pu identifier en 2003 et nous avons fait une analyse pour voir combien d’entre eux étaient violents et combien ont été poursuivis selon la procédure de mise en accusation pour des infractions passibles de dix ans de prison. Après avoir fait cela, nous avons constaté que, sur les 3 600 qui avaient commis des crimes contre la personne, nous nous retrouvions avec environ 1 100 cas qui correspondaient à cette définition, c’est-à-dire des gens violents, ayant commis des actes criminels ou qui ont été poursuivis par mise en accusation et dont l’infraction était passible de dix ans de prison. Nous ne pouvons pas vous donner un nombre catégorique, mais nous avons examiné ces 13 000 cas et les avons divisés de la manière qui est présentée.

**La vice-présidente :** Avez-vous fait un suivi de ces cas dans le cadre de votre analyse longitudinale pour voir combien de ces 1 093 ont vraiment récidivé?

**Mme Barr-Telford :** Non, nous n’avons pas été en mesure de le faire. Quand nous faisons des études longitudinales, nous pouvons les faire dans le cadre de notre propre programme, mais parfois, nous devons aller au-delà de notre programme. Nous devons établir un lien entre nos données et celles de notre programme judiciaire et de notre programme correctionnel et, si la récidive est un problème, de notre programme policier. Il est question précisément de ceux qui réintègrent les services correctionnels. Ces gens-là se sont retrouvés dans le système correctionnel à cette extrémité et cela n’englobe donc pas tout le monde.

Dans bien des cas, pour pouvoir répondre à des questions de ce genre sur le cheminement criminel, nous devons pouvoir faire des recoupements entre nos séries de données. Dans certains cas, nous avons pu le faire, mais pas dans ce cas particulier.

**Senator Joyal:** In other words, we cannot conclude, from the nature of the bill as it is proposed, that we will not have a higher level of persons who have been found guilty of serious personal injury offences back in the prison system in the context of the two-year study you have done.

**Ms. Barr-Telford:** Ms. Johnson can tell you more about who is in that two-year study and how that worked.

**Ms. Johnson:** There are obvious differences between some of the offence profiles of those who had a conditional sentence versus those who had probation. I cannot speak to that directly at this time.

Generally speaking and based upon those who are serving only community sentences, there are quite a few that have common assault, theft and possession of stolen property and other Criminal Code offences, excluding traffic offences. When you look at some of the personal injury offences, they are represented more in our community and custody group, as well as those who are only spending time in custody.

**Senator Joyal:** I am trying to understand the assumption that if a person is found guilty of a serious personal injury offence, that person is no longer sentenced to a conditional sentencing provision; we send that person to prison — we make the street safer because that person is in prison.

That person is in prison for a period of time but once that person is freed from prison, does that person not pose a higher risk to society? People serving in prison show a higher rate of recidivism than those who have served conditional sentences. We improve safety in society for a short period of time — the time that person is in prison; however, once that person is out of prison, he or she represents a higher risk. We might be helping in the short term but we are not helping the safety of society overall.

**Ms. Barr-Telford:** In order to be able to answer that question directly, we would need to be able to do an analysis of the offence types, the serious violent offences and so on. We would need to do a comparative analysis on re-involvement by offence type. Within our present data set, we are limited in terms of our ability to do that just in terms of the size of the samples with which we are dealing. To be able to answer that directly, we would need to be able to conduct that kind of particular analysis. To date, we are unable to do that.

**Senator Joyal:** We are left with your general conclusion that persons who have been sentenced to custody generally have a higher rate of return to the system, 40 per cent, in comparison to probation or conditional sentencing at 18 per cent and 23 per cent.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, nous ne pouvons pas conclure, à la lecture du projet de loi tel qu'il est proposé, que nous n'aurons pas un plus grand nombre de personnes reconnues coupables d'infractions de sévices graves à la personne et qui se retrouveront de nouveau dans le système carcéral dans le contexte de l'étude de deux ans que vous avez faite.

**Mme Barr-Telford :** Mme Johnson peut vous en dire davantage sur l'identité des gens pris en compte dans cette étude de deux ans et la manière de procéder.

**Mme Johnson :** Il y a des différences évidentes quant au type d'infractions commises par ceux à qui on a infligé une peine d'emprisonnement avec sursis, par opposition à ceux qui ont bénéficié de la probation. Je ne peux pas vous en dire plus long là-dessus pour l'instant.

En général, parmi les gens qui purgent leur peine entièrement dans la collectivité, on en trouve un bon nombre qui ont commis des infractions de voies de fait simples, vol et recel et autres infractions figurant au Code criminel, à l'exclusion des infractions de la circulation routière. Quant à ceux qui ont commis des infractions de préjudice corporel, ils se retrouvent surtout dans le groupe de ceux qui purgent leur peine à la fois dans la collectivité et en prison, et aussi parmi ceux qui purgent leur peine en totalité en prison.

**Le sénateur Joyal :** J'essaie de comprendre l'hypothèse voulant que si une personne est trouvée coupable d'une infraction de sévices graves à la personne, elle n'est plus condamnée à une peine d'emprisonnement avec sursis; nous envoyons cette personne en prison — nous rendons ainsi les rues plus sûres parce que cette personne est en prison.

Cette personne reste en prison pendant un certain temps, mais une fois libérée, ne pose-t-elle pas un risque plus élevé pour la société? Les gens qui purgent leur peine en prison ont un taux de récidive plus élevé que ceux qui purgent des peines avec sursis. Ainsi, nous renforçons la sécurité de la société pendant une brève période, le temps que cette personne passe en prison; par contre, dès qu'elle sort de prison, elle représente un risque plus élevé. C'est donc peut-être utile à court terme, mais nous ne renforçons nullement la sécurité de la société dans l'ensemble.

**Mme Barr-Telford :** Pour pouvoir répondre directement à cette question, il nous faudrait pouvoir faire une analyse des types d'infractions, faire le tri des infractions graves avec violence, et cetera. Il nous faudrait faire une analyse comparative pour mesurer le taux de réincarcération selon le type d'infraction. Notre capacité de le faire est actuellement limitée par les données dont nous disposons, simplement à cause de la taille des échantillons que nous possédons. Pour être en mesure de répondre directement à cette question, il nous faudrait pouvoir faire une analyse de ce genre. À ce jour, nous ne sommes pas en mesure de le faire.

**Le sénateur Joyal :** Tout ce que nous avons, c'est votre conclusion générale que les personnes qui ont été condamnées à l'emprisonnement ont généralement un taux de réincarcération plus élevé, à savoir 40 p. 100, en comparaison de ceux qui ont bénéficié de la probation ou d'une peine avec sursis, dont les taux sont de 18 p. 100 et 23 p. 100, respectivement.

**Ms. Barr-Telford:** That is what we are able to offer in terms of re-involvement at this particular time within our data set. As discussed, it is very likely that multiple factors are at play. While we can show you what is happening, we cannot speak directly to why it is happening.

**Senator Joyal:** If I try to understand the reasoning behind Bill C-9 or the statistical data or objective data that might have triggered Bill C-9, I see that it is not based on clear information as to its impact on the future of safety in society.

**Ms. Barr-Telford:** I most certainly cannot speak to the possible future impact of Bill C-9 as it is currently worded.

**The Deputy Chairman:** Senator Joyal, we have other witnesses due at 12 o'clock.

**Senator Bryden:** I have a question for clarification, and I do not know that I can get it from the witnesses. Did I understand you to say that probation is a separate penalty from prison or from conditional sentence?

**Mr. Grimes:** Yes, it is.

**Senator Nolin:** Yes, to all of the above.

**Mr. Grimes:** Generally, within the data set, about one-third receives prison as the most serious sentence. About 6 per cent receive a conditional sentence. I do not have the exact figure but somewhere in the order of 40 per cent receive probation. I can get that exact figure and provide it to the committee.

**Senator Bryden:** The way section 742.1 is worded a person convicted of an offence other than a serious personal injury offence, and prosecuted by indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more, in that instance, it is not open to a conditional sentence but probation is available. Although the maximum penalty would be 14 years, it is still open to the judge not to impose that penalty but, instead of that, to put the person on probation.

**Senator Andreychuk:** We would have to review the Criminal Code.

**Senator Nolin:** Of course, the judge would feel a signal from Parliament.

**Senator Andreychuk:** I think we have made the Criminal Code so complex that that may be the rule, but there may be exceptions; I do not know.

**Senator Nolin:** No.

**Mr. MacKay:** No, the person is still in prison for two years plus a day, plus probation for suspended sentence.

**Senator Joyal:** There is a minimum time a person must serve before going on probation.

**Mme Barr-Telford :** C'est ce que nous sommes en mesure de vous offrir au sujet de la réincarcération à l'heure actuelle, à partir des données dont nous disposons. Comme on l'a dit, il est très probable que de nombreux facteurs sont en cause. Nous pouvons vous montrer ce qui se passe, mais nous ne pouvons pas vous dire précisément pourquoi cela se passe.

**Le sénateur Joyal :** Si j'essaie de comprendre le raisonnement sous-jacent du projet de loi C-9, ou les données statistiques ou objectives qui peuvent avoir déclenché le dépôt du projet de loi C-9, je constate qu'il n'est pas fondé sur des renseignements clairs et précis quant à son incidence sur la future sécurité de la société.

**Mme Barr-Telford :** Je ne peux certainement pas me prononcer sur l'incidence future éventuelle du projet de loi C-9 tel que libellé actuellement.

**La vice-présidente :** Sénateur Joyal, nous devons entendre d'autres témoins à midi.

**Le sénateur Bryden :** Je voudrais obtenir une précision et je ne suis pas sûr de pouvoir l'obtenir des témoins. Avez-vous bien dit que la probation est une peine distincte de la prison et de la peine d'emprisonnement avec sursis?

**M. Grimes :** Oui, c'est le cas.

**Le sénateur Nolin :** Oui, absolument.

**M. Grimes :** En général, selon les données, environ le tiers se voient infliger une peine de prison qui est la peine la plus sévère. Environ 6 p. 100 reçoivent une peine avec sursis. Je n'ai pas le chiffre exact, mais la proportion de ceux à qui on impose la probation est de l'ordre de 40 p. 100. Je peux obtenir le chiffre exact et le faire parvenir au comité.

**Le sénateur Bryden :** De la manière dont l'article 742.1 est libellé, pour une personne reconnue coupable d'une infraction autre que des sévices graves à la personne, qui est poursuivie par mise en accusation pour une infraction passible d'une peine maximale de dix ans de prison ou plus, la peine d'emprisonnement avec sursis est exclue, mais la probation est possible. Même si la peine maximale est de 14 ans, le juge a toujours la possibilité de ne pas imposer cette peine, mais de mettre plutôt la personne en probation.

**Le sénateur Andreychuk :** Il nous faudrait revoir le Code criminel.

**Le sénateur Nolin :** Bien sûr, le juge serait sensible à un signal transmis par le Parlement.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pense que nous avons rendu le Code criminel tellement complexe que c'est peut-être la règle, mais qu'il y a peut-être des exceptions; je ne sais plus.

**Le sénateur Nolin :** Non.

**M. MacKay :** Non, la personne va quand même en prison pendant deux ans plus un jour, en plus de la probation accompagnant l'ordonnance de sursis.

**Le sénateur Joyal :** Une personne doit purger une partie minimale de sa peine en prison avant d'aller en probation.

**Senator Andreychuk:** No.

**The Deputy Chairman:** Section 731.(1) states:

Where a person is convicted of an offence, a court may, having regard to the age and character of the offender, the nature of the offence and the circumstances surrounding its commission,

(a) if no minimum punishment is prescribed by law . . .

They can only give you probation if there is no minimum punishment in the law. Am I right?

**Senator Joyal:** Yes. That is where I draw my own affirmation.

**Robin MacKay, Analyst, Library of Parliament:** That is only if they are suspending the sentence. If there is a minimum, they can do other things.

**The Deputy Chairman:** They may:

. . . suspend the passing of sentence and direct that the offender be released . . .

(b) in addition to fining or sentencing the offender to imprisonment for a term not exceeding two years, direct the offender comply with the conditions prescribed in a probation order.

**Senator Joyal:** Not exceeding two years.

**Senator Bryden:** That is the actual sentence; it is not the maximum sentence. What is being said is that if you put someone in the clink for two years less a day or whatever, then the rest of it can be done by probation.

**Mr. MacKay:** Yes, up to three years maximum. For example, for impaired driving, there is a minimum imprisonment, which I think is 14 days on the second offence.

**Senator Bryden:** This seems to work on the serious offences with a 10-year maximum or more. Do those sections of the Criminal Code allow a judge not to use conditional sentencing but, although the charge would entitle him to imprison the accused for 12 years, not do that but impose a two-year sentence, suspend it and put the person on probation?

**Mr. MacKay:** That is correct. For a serious offence like attempted murder, for example, which has a high maximum sentence, the judge could give a suspended sentence and probation, or could send the accused to jail for two years less a day plus a three-year probationary term. That still remains an option if Bill C-9 is adopted, yes.

**Senator Bryden:** It seems a little strange to me that you would miss. You say that it is not open to conditional sentencing, which in fact restricts the freedom of the person more than probation

**Le sénateur Andreychuk :** Non.

**La vice-présidente :** Le paragraphe 731.(1) dit :

Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction, le tribunal peut, vu l'âge et la réputation du délinquant, la nature de l'infraction et les circonstances dans lesquelles elle a été commise :

a) dans le cas d'une infraction autre qu'une infraction pour laquelle une peine minimale est prévue par la loi...

On peut imposer la probation seulement si aucune peine minimale n'est prévue par la loi. Ai-je raison?

**Le sénateur Joyal :** Oui. C'est là-dessus que je fonde ma propre affirmation.

**Robin MacKay, analyste, Bibliothèque du Parlement :** C'est seulement dans le cas où l'on donne une peine avec sursis. S'il y a une peine minimale, on peut agir autrement.

**La vice-présidente :** Je cite :

... surseoir au prononcé de la peine et ordonner que le délinquant soit libéré...

b) en plus d'infliger une amende au délinquant ou de le condamner à un emprisonnement maximal de deux ans, ordonner que le délinquant se conforme aux conditions prévues dans une ordonnance de probation.

**Le sénateur Joyal :** Un emprisonnement maximal de deux ans.

**Le sénateur Bryden :** C'est la peine réelle; ce n'est pas la peine maximale. Ce qu'on dit, c'est que si l'on envoie quelqu'un en tôle pour deux ans moins un jour ou quoi que ce soit, le reste de la peine peut être purgé sous forme de probation.

**M. MacKay :** Oui, jusqu'à trois ans au maximum. Par exemple, pour la conduite avec facultés affaiblies, il y a une peine minimale d'emprisonnement, je crois que c'est 14 jours pour la deuxième infraction.

**Le sénateur Bryden :** Cela semble fonctionner pour les infractions graves passibles d'une peine maximale de dix ans ou plus. Ces articles du Code criminel permettent-ils à un juge de ne pas utiliser l'ordonnance de sursis, mais plutôt, même si l'infraction permettrait d'envoyer le délinquant en prison pendant 12 ans, ne pas faire cela, mais lui imposer plutôt une peine de deux ans, surseoir au prononcé de cette peine et envoyer la personne en probation?

**M. MacKay :** C'est bien cela. Pour une infraction grave comme la tentative de meurtre, par exemple, qui est passible d'une peine maximale plus lourde, le juge peut surseoir au prononcé de la peine et émettre une ordonnance de probation, ou bien il peut envoyer l'accusé en prison pour deux ans moins un jour, plus une ordonnance de probation de trois ans. Cela demeure quand même une option, même si le projet de loi C-9 est adopté, en effet.

**Le sénateur Bryden :** Tout cela me paraît un peu étrange. Vous dites que la peine d'emprisonnement avec sursis est exclue, alors qu'en fait, elle restreindrait la liberté de la personne davantage

does. Yet, for the same crime, the judge is in a position to use probation instead of a 12-14-year sentence

**Senator Nolin:** That was the debate we had in 1996.

**Senator Bryden:** I was not here then.

**The Deputy Chairman:** If I can interrupt, these are not questions that our statistical people can answer.

**Senator Andreychuk:** The incarceration rates in Canada have been rather static. In the United States, they have been very heavy, and they seem to be levelling out or dropping, but in the U.K. they appear to be rising. I say that because Dr. Al Aynsley-Green, the Children's Commissioner for England, said that we should pay attention to what is happening in Europe and, in particular, in the U.K., where more and more children are being incarcerated.

Are we seeing any sharp rises or declines, concerning the incarceration rates overall for all offences, particularly with our Canadian youth? If you can identify the youth, you will know what your adult population will be generally.

**Mr. Grimes:** Generally, within the adult criminal court data set, the proportion of cases being sentenced into custody has been relatively stable for the last 10 years, fluctuating very little around somewhere between 33 per cent and 35 per cent.

On the youth criminal court side, with the introduction of the Youth Criminal Justice Act, we have seen a drop. I cannot tell you the exact number, but I can provide that information to the chair. There has been a drop with the introduction of the Youth Criminal Justice Act with respect to the other measures that are introduced in that act, such as a warning or writing an apology note or a reprimand. There are other options that have to be addressed before the individual is sent into custody. There has been a dramatic drop in the custody figures for youth in Canada.

**Senator Andreychuk:** We are using alternate methods and we are tracking them, but I am concerned about whether we are keeping our youth out of the incarcerated population and actually working with these youth. You can drop your incarceration rate for two or three years in youth court as a result of these alternate methods, but if we do not sustain the alternate methods and we do not know what is really happening to these kids, will we see a continuum of problems. What will happen when they get into adult court where they will face the kinds of consequences that are contemplated in the Criminal Code?

**Mr. Grimes:** I cannot speak to the impact of the Youth Criminal Justice Act. I know there are a number of graduated interactions with the young offenders aimed at trying to adjust

que la probation. Pourtant, pour le même crime, le juge est en mesure d'utiliser la probation, au lieu d'infliger une peine de 12 ou 14 ans de prison.

**Le sénateur Nolin :** C'est le débat que nous avons eu en 1996.

**Le sénateur Bryden :** Je n'étais pas sénateur à l'époque.

**La vice-présidente :** Si je peux vous interrompre, ce ne sont pas là des questions auxquelles peuvent répondre nos spécialistes de la statistique.

**Le sénateur Andreychuk :** Le taux d'incarcération au Canada a été plutôt stable. Aux États-Unis, le taux est très élevé et semble plafonner ou baisser, mais au Royaume-Uni, il semble augmenter au contraire. Je dis cela parce que le Dr Al Aynsley-Green, qui est commissaire à l'enfance en Angleterre, a dit que nous devrions suivre de près ce qui se passe en Europe et en particulier au Royaume-Uni, où de plus en plus d'enfants sont incarcérés.

Est-ce que l'on constate une hausse ou une baisse marquée du taux global d'incarcération pour toutes les infractions, en particulier parmi les jeunes au Canada? Si vous pouvez identifier les jeunes, vous savez donc ce qu'il en est de la population adulte en général.

**M. Grimes :** En général, d'après les données sur les adultes poursuivis devant des tribunaux criminels, la proportion de ceux qui sont condamnés à la prison a été relativement stable au cours des dix dernières années, les fluctuations étant très faibles et le taux oscillant entre 33 p. 100 et 35 p. 100.

Du côté des tribunaux pour adolescents, avec l'introduction de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, nous avons vu une baisse. Je ne peux pas vous dire le chiffre exact, mais je peux faire parvenir le renseignement à la présidente. Il y a eu une baisse après l'entrée en vigueur de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, compte tenu des autres mesures contenues dans cette loi, par exemple la possibilité de donner un avertissement ou une réprimande, ou d'exiger la présentation d'excuses par écrit. D'autres possibilités doivent être envisagées avant que l'on puisse envoyer la personne en prison. Il y a eu une baisse très marquée du nombre d'adolescents emprisonnés au Canada.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous utilisons des solutions de rechange et nous faisons un suivi, mais je m'inquiète car je me demande si, après avoir tenu nos adolescents à l'écart de la population carcérale, nous travaillons vraiment avec ces adolescents. On peut toujours faire baisser le taux d'incarcération pendant deux ou trois ans dans les tribunaux pour adolescents, grâce à l'application de ces solutions de rechange, mais si ces méthodes ne sont pas appliquées de façon soutenue et si nous ne savons pas ce qu'il advient vraiment de ces enfants, nous aurons une foule de problèmes. Qu'arrivera-t-il quand ils se retrouveront devant les tribunaux pour adultes et qu'ils seront assujettis aux conséquences qui sont envisagées dans le Code criminel?

**M. Grimes :** Je ne peux pas vous parler de l'incidence de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Je sais qu'il y a un certain nombre d'interactions graduées pour les jeunes

that behaviour prior to putting them in custody. The legislation is very new. Our data set is a bit behind the legislation. I cannot speak with any certainty about what has been happening over the three years that the legislation has been in place. We have only seen one year of data and we have noticed a drop-off in custody. Our expectation is that those other measures are being brought to bear.

**Senator Andreychuk:** You are tracking that, then.

**Senator Nolin:** We were asking that when we studied that law three years ago. I am glad to hear that we will have access to that kind of information because that was the key three years ago.

**Ms. Johnson:** We have corrections data up to 2004-05 although I do not have that with me today. However, we have definitely seen a decline in the number of youth in custody.

**Senator Andreychuk:** My final question is on conditional sentencing. Do you have the statistics on the ages of those who get conditional sentencing? Do we have any idea? Is the conditional sentencing going to the 19-year-olds and 20-year-olds or are they going to the 40-year-olds and 45-year-olds? That is another factor.

**Mr. Grimes:** That is a question that we can answer with the data set. I do not have that information in front of me, but if the committee would like I could prepare a table that shows the age distribution and the gender of individuals receiving conditional sentences.

**The Deputy Chairman:** We would appreciate that.

**Senator Andreychuk:** If you look at the patterns of recidivism, you will see that they begin as youth and they repeat and repeat. There is a drop-off in the older offenders; they stop committing crimes at some point. This does not apply to everyone, but there is a trend that way. Are you using conditional sentencing on the more mature offender because of some of this recidivism data in the background? Certainly, judges have looked at recidivism and the likelihood to reoffend. Age is important to me.

**Mr. Grimes:** We have looked at prior conviction history and we have looked at that history within the adult population. We have not looked back to see if individuals have been dealt with by the youth court and have spanned those two court systems. Within the adult criminal court data set, approximately 50 per cent of those with conditional sentences had no prior conviction history.

**Senator Andreychuk:** That is interesting.

**Senator Jaffer:** Did I understand you to say that someone who has been given a conditional sentence has a longer period of supervision?

**Ms. Barr-Telford:** Yes.

délinquants, visant à tenter de modifier leur comportement avant de les envoyer en prison. Cette loi est tout à fait neuve. Nos données ont un peu de retard par rapport à la loi. Je ne peux pas vous parler avec certitude de ce qui s'est passé depuis trois ans que cette loi est en vigueur. Nous avons seulement des données pour un an et nous avons constaté une baisse du taux d'incarcération. Nous nous attendons à ce que les autres mesures en question aient une incidence.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous suivez donc la situation de près.

**Le sénateur Nolin :** Nous avons posé ces questions quand nous avons étudié cette loi il y a trois ans. Je suis content d'entendre dire que nous aurons accès à ces renseignements parce que c'était la clé il y a trois ans.

**Mme Johnson :** Nous avons des données sur le système correctionnel jusqu'en 2004-2005, mais je ne les ai pas apportées aujourd'hui. Chose certaine, nous avons constaté une baisse du nombre d'adolescents incarcérés.

**Le sénateur Andreychuk :** Ma dernière question porte sur les peines avec sursis. Avez-vous des statistiques sur l'âge des gens qui reçoivent des peines avec sursis? En avez-vous une idée? Condamne-t-on à des peines avec sursis des jeunes de 19 ou 20 ans, ou plutôt des gens de 40 ou 45 ans? C'est un autre facteur.

**M. Grimes :** C'est une question à laquelle nous ne pouvons pas répondre à partir de nos données. Je n'ai pas ce renseignement sous les yeux, mais si le comité le souhaite, je pourrais faire un tableau montrant la ventilation par âge et par sexe des personnes qui reçoivent des peines avec sursis.

**La vice-présidente :** Nous vous en serions reconnaissants.

**Le sénateur Andreychuk :** Si vous examinez les tendances en matière de récidive, vous verrez que les récidivistes commencent à l'adolescence et qu'ils récidivent ensuite à répétition. Il y a une baisse chez les délinquants plus âgés; ils cessent de commettre des crimes à un moment donné. Cela ne s'applique pas à tous, mais il y a une tendance en ce sens. Utilisez-vous la peine avec sursis pour les délinquants d'un certain âge, en tenant compte de ces données connues sur le taux de récidive? Il est certain que les juges tiennent compte de la probabilité de récidive. Je trouve que l'âge est un facteur important.

**M. Grimes :** Nous avons examiné les antécédents en matière de condamnation judiciaire parmi la population adulte. Nous n'avons pas fait un retour en arrière pour voir si les personnes en question étaient passées par les tribunaux pour adolescents et avaient gravi les échelons d'un système judiciaire à l'autre. Si l'on prend les données sur les tribunaux criminels pour adultes, environ 50 p. 100 de ceux à qui on donne une peine d'emprisonnement avec sursis n'avaient jamais été condamnés auparavant.

**Le sénateur Andreychuk :** Voilà qui est intéressant.

**Le sénateur Jaffer :** Avez-vous bien dit que la personne à qui on inflige une peine d'emprisonnement avec sursis a une période de surveillance plus longue?

**Mme Barr-Telford :** Oui.

**Senator Jaffer:** Do you have data to show that their rehabilitation is better than a person who has been incarcerated?

**Ms. Barr-Telford:** Not directly, no. We have the information that we have provided to you today in terms of re-involvement by conditional sentence. We have the information on the average sentence length and we know it is much higher for a conditional sentence. The period under supervision is much higher for a conditional sentence than it is much higher than for a prison sentence, for example.

**Senator Jaffer:** If they breach the conditional sentence then they must serve the whole sentence, correct?

**Ms. Barr-Telford:** There are multiple ways to deal with a breach of a condition. For the couple of jurisdictions for which we have the data we looked at those who had completed a conditional sentence involvement within those jurisdictions. Of those, 36 per cent had breached a condition to the extent that it reached that threshold of severity that it resulted in an admission to custody.

**Senator Jaffer:** Do they have to serve the whole period?

**Ms. Barr-Telford:** It depends.

**Senator Jaffer:** Bill C-9 says that the majority of conditional sentences, and the tables you have shown, are handed down as a result of guilty pleas. Do I understand that correctly?

**Mr. Grimes:** That is right.

**Senator Jaffer:** With us bringing in tougher legislation, could it result in people not pleading guilty and that could cause issues around legal aid?

**Mr. Grimes:** What we know from the data set is that for convictions in adult criminal court approximately 90 per cent of all convictions are arrived at as a result of a guilty plea. For offences where we see the sanctions increasing, we see a decrease in the proportion pleading guilty.

**Senator Jaffer:** That then puts stress on legal aid because more people will be fighting cases. That information is not within your statistics.

**Mr. Grimes:** No, that is right.

[Translation]

**Senator Rivest:** I would like to underline your professionalism as a statistician, because you are being very cautious and we would like to have clear conclusions. You are skillfully qualifying your statements. This reminds me of a remark made by a distinguished American economist, Mr. Samuelson, who, talking about statistics, said that statistics are somewhat like bikinis in that what they reveal is interesting but what they are hiding is even more so. In this issue, what is being hidden are individual

**Le sénateur Jaffer :** Avez-vous des données indiquant que leur réadaptation est meilleure que celle des personnes qui ont été incarcérées?

**Mme Barr-Telford :** Pas directement, non. Nous avons les renseignements que nous vous avons remis aujourd'hui sur le taux de réincarcération des gens ayant bénéficié d'une peine avec sursis. Nous avons des renseignements sur la durée moyenne de la peine et nous savons qu'elle est beaucoup plus longue dans le cas des peines avec sursis. La période de surveillance est beaucoup plus longue pour une peine avec sursis que pour une peine d'emprisonnement, par exemple.

**Le sénateur Jaffer :** Si la personne enfreint les conditions de son ordonnance de sursis, elle doit purger toute la peine en prison, n'est-ce pas?

**Mme Barr-Telford :** Il y a de nombreuses manières de traiter les gens qui enfreignent une condition de leur peine. Dans les deux instances pour lesquelles nous avons des données, nous avons examiné ce qui se passe parmi les gens qui ont complété leur peine avec sursis. Trente-six pour cent d'entre eux avaient enfreint une condition d'une gravité telle qu'il en est résulté l'incarcération.

**Le sénateur Jaffer :** Ont-ils purgé la totalité de leur peine?

**Mme Barr-Telford :** Cela dépend.

**Le sénateur Jaffer :** Le projet de loi C-9 stipule que la majorité des peines avec sursis sont imposées à la suite de plaidoyers de culpabilité, et les tableaux que vous nous avez montrés l'indiquent. Ai-je bien compris cela?

**M. Grimes :** C'est exact.

**Le sénateur Jaffer :** Comme nous accentuons la sévérité de la loi, pourrait-il en résulter que les gens ne plaident pas coupable, entraînant des problèmes d'aide juridique?

**M. Grimes :** Les données nous apprennent qu'environ 90 p. 100 de toutes les condamnations dans les tribunaux criminels pour adultes résultent d'un plaidoyer de culpabilité. Pour les infractions pour lesquelles la sévérité des peines a été accrue, nous constatons une baisse de la proportion des gens qui plaident coupables.

**Le sénateur Jaffer :** Il en résulte un stress accru pour l'aide juridique, parce qu'un plus grand nombre de gens vont se défendre en cours. Mais ce renseignement ne figure pas dans vos statistiques.

**M. Grimes :** Non, en effet.

[Français]

**Le sénateur Rivest :** J'aimerais souligner votre professionnalisme comme statisticien, vous êtes très prudent et on aimerait avoir des conclusions claires. Vous nuancez très bien vos propos. Cela me rappelle une remarque d'un éminent économiste américain, M. Samuelson, qui, à propos des statistiques, avait dit que les statistiques, c'est un peu comme les bikinis, ce que cela révèle est intéressant mais ce que cela cache l'est encore plus. Et ce que cela cache, face à ce problème, ce sont des problèmes individuels. Cela

problems. There is never a group of 5,000 persons who are put on probation. The judge makes a decision based on one person, taking into account a specific and detailed assessment of the chances that this individual will or will not re-offend.

For example, in the probation system, if we were to assess the rate of re-offence during a period of 10 or 15 years, I believe that would be useful in statistical terms. I don't know whether this exists or not. We are making comparisons on the chances that the individual will re-offend or not, given a sentence of imprisonment, a conditional sentence or probation, and that is all very well, it might be interesting and useful to know. But perhaps it would be more revealing about the performance of our judicial system if, for example, we were to take into account the investments that have been made to improve our probation system. Are there statistics that would tell us the rate of re-offence among offenders under probation, notwithstanding the nature of the crime, and the rate of re-offence registered 5, 10 or 20 years ago, taking into account the investments and efforts that were made to improve each of the systems? Do these statistics exist?

[English]

**Ms. Barr-Telford:** Your scenario is timely in that we are engaging with multiple partners in how we define that concept called recidivism as a large umbrella concept with multiple components. As our data become more sophisticated, as we gather more detailed person-level and incident-based information, and our capacity — both methodologically and through our own experience — grows to bring those data sets together, we will be better placed to answer the types of questions you are addressing. The advantage to having had invested multiple years in gathering these micro-level data is that we are now just beginning to realize the power of those data.

[Translation]

**Senator Nolin:** I do not want you to think that my question is fraught with chauvinism, but at the bottom of your slide number 7, it says that data on conditional sentences are not available for Quebec.

I have two questions: Why is that so and does it affect the quality of your statistical data for the whole of Canada, since the legislation that we are being asked to pass will be enforced in Quebec?

[English]

**Mr. Grimes:** In collecting the information, we have a set of national data requirements. We go to each jurisdiction and build an interface to their local justice information system. We try to go across the country and build those interfaces in a timely fashion.

n'existe pas 5 000 personnes qui sont sous probation. Le juge rend une décision sur une personne, sur l'évaluation concrète, circonstanciée des chances que cet individu a ou non de récidiver.

Par exemple, dans le système de probation, si on évaluait le taux de récidive sur une période de dix ou 15 ans, je trouve que ce serait utile en termes statistiques. Je ne sais pas si cela existe. On fait des comparaisons sur la chance qu'on a d'avoir une récidive ou non, avec une sentence d'emprisonnement, un sursis ou une probation, très bien, cela peut être intéressant et utile de le connaître. Mais peut-être qu'il serait plus révélateur de l'évaluation de la performance de notre système judiciaire si, par exemple, on tenait compte des investissements faits pour améliorer notre système de probation. Est-ce qu'il existe des statistiques qui nous indiqueraient le taux de récidive d'un accusé sous probation, sans égard à la nature du crime, et le taux de récidive d'il y a cinq ans, dix ans ou 20 ans, compte tenu des investissements et des efforts mis pour améliorer chacun des systèmes? Est-ce que ces statistiques existent?

[Traduction]

**Mme Barr-Telford :** Votre scénario est opportun puisque nous travaillons avec de nombreux partenaires pour définir ce concept du récidivisme à titre de notion générale englobant de multiples composantes. À mesure que nos données deviennent plus sophistiquées, à mesure que nous recueillons davantage de renseignements détaillés au niveau des personnes et des incidents, notre capacité, à la fois méthodologique et grâce à notre propre expérience, s'accroît pour ce qui est de rassembler des séries de données, et nous serons ainsi mieux en mesure de répondre aux questions que vous posez. L'avantage d'avoir passé de nombreuses années à recueillir des données au niveau micro, c'est que nous commençons tout juste maintenant à nous rendre compte de la puissance de ces données.

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Ne pensez pas que ma question soit empreinte de chauvinisme, mais si je prends votre diapo n° 7, au bas, il est dit que les données sur les ordonnances de sursis ne sont pas disponibles pour le Québec.

J'aurais deux questions : pourquoi, et est-ce que cela affecte la qualité de vos données statistiques pour l'ensemble du Canada puisque la loi qu'on nous demande d'adopter sera applicable au Québec?

[Traduction]

**M. Grimes :** Quand nous recueillons les renseignements, nous devons respecter une série d'exigences quant aux données nationales. Nous nous adressons à chacune des instances et nous établissons une interface avec leur système d'information en matière de justice. Nous essayons de bâtir ces interfaces d'un bout à l'autre du Canada le plus rapidement possible.

Quebec is in the process of redesigning their information systems. They have just finished redesigning their youth justice information system. We are waiting for them to complete their project on the adult criminal court side before we go back in.

It was only in the last year or so that we started receiving data on conditional sentencing from Saskatchewan. Since 1998, we have been going across the country updating our interfaces to those systems. We have been identifying the projects that exist within the jurisdictions to update their systems locally, and trying to time it to go in and collect that information when it makes sense.

**Senator Nolin:** Are the results you are showing us affected by the lack of access to data across the country? Can we assume those numbers would be the same, including Quebec?

**Mr. Grimes:** This data represents roughly 70 per cent of the population.

**Senator Nolin:** Yes, I understand, but the law will be applicable to 100 per cent of the population.

**Mr. Grimes:** Unfortunately, I do not know whether the propensity of sentencing someone to a conditional sentence is different in Quebec.

**Senator Joyal:** I would like to come back to chart 5, which is about the population in custody. Since 1995-96, there has not been an overall increase of the population in prison because there has been a decline of prison sentencing and, of course, an increase into the non-sentence custody remand.

Are you in a position to give us idea of what would be the increase in the prison population with implementation of Bill C-9, since the conditional sentencing will no longer be available for a group of persons found guilty?

**Ms. Barr-Telford:** We cannot give you the definitive number. We do not have the exact number of those individuals who will no longer be eligible for a conditional sentence and then, after that, what the process will be. I bring you back to that figure of 1,100 that we were able to provide, and the description of that that corresponds to — being violent offence, preceded by indictment and eligible for that 10-year sentence.

**Senator Joyal:** That is the ballpark figure.

**Ms. Barr-Telford:** That is the only way we can run the analysis with the available data we have. Predicting the impact of section 752 in terms of its serious personal injury definition beyond what we have been able to do is just not possible for us.

Le Québec est en train de reconfigurer tous ses systèmes d'information. Ils viennent de terminer de reconfigurer tous leurs systèmes d'information sur la justice pour adolescents. Nous attendons qu'ils terminent leur projet du côté des tribunaux pour adultes avant de retourner les voir.

C'est seulement depuis un an environ que nous avons commencé à recevoir des données de Saskatchewan sur les peines avec sursis. Depuis 1998, nous faisons le tour du pays pour mettre à jour nos interfaces avec les systèmes en place. Nous avons identifié les projets qui existent dans les provinces et territoires pour la mise à niveau des systèmes locaux et nous essayons de nous organiser pour aller recueillir les renseignements au bon moment, quand il sera logique de le faire.

**Le sénateur Nolin :** Les résultats que vous nous montrez sont-ils touchés par le manque d'accès aux données un peu partout au Canada? Pouvons-nous supposer que les chiffres seront les mêmes, y compris au Québec?

**M. Grimes :** Ces données représentent à peu près 70 p. 100 de la population.

**Le sénateur Nolin :** Oui, je comprends, mais la loi sera applicable à 100 p. 100 de la population.

**M. Grimes :** Malheureusement, je ne sais pas si la propension à imposer des peines avec sursis est différente au Québec.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais revenir au tableau 5, sur la population carcérale. Depuis 1995-1996, il n'y a pas eu d'augmentation globale de la population carcérale parce qu'il y a eu une diminution des peines de prison et, bien sûr, une augmentation correspondante du nombre de personnes recevant une peine excluant l'incarcération.

Êtes-vous en mesure de nous dire quelle serait approximativement l'augmentation de la population carcérale après la mise en oeuvre du projet de loi C-9, étant donné que les peines avec sursis ne seront plus disponibles pour un groupe de personnes reconnues coupables?

**Mme Barr-Telford :** Nous ne pouvons pas vous donner de chiffres catégoriques. Nous ne connaissons pas le nombre exact de personnes qui ne seront plus admissibles à une peine d'emprisonnement avec sursis et nous ignorons quel sera exactement le processus. Je vous renvoie à ce chiffre de 1 100 que nous avons pu établir et à la description que nous en avons donnée : ce chiffre correspond aux gens reconnus coupables de crimes avec violence, après avoir été poursuivis par mise en accusation, l'infraction étant passible d'une peine de dix ans.

**Le sénateur Joyal :** C'est le chiffre approximatif.

**Mme Barr-Telford :** C'est la seule approximation que nous pouvons donner avec les données dont nous disposons. Il nous est tout simplement impossible de prédire plus précisément que cela quel sera l'impact de l'article 752, compte tenu de la définition de sévices graves à la personne.

**Senator Joyal:** In other words, if we want to know what the impact will be in Quebec or Saskatchewan, as per chart 6 — all the redistribution of those 1,100 or 1,200 persons — that would be a fair assessment of what it would mean for a province, which is that its incarceration rate would increase.

**Ms. Barr-Telford:** That was a national value we gave you. Are we able to do that provincially?

**Mr. Grimes:** Chart 6 is a provincial chart.

**Senator Joyal:** Yes, Canada's incarceration rates — highest in the north and so forth. However, I am trying to understand the impact of Bill C-9 on prisons, because there will be more people in prison if Bill C-9 is implemented. What would be the cost on the overall public purse and on the available places in prison?

As you know, prisons are already filled to the point of capacity. If we increase the number of people in prisons, we must be sure we are able to receive them, and that we have the money to take care of them. We know it is more expensive for the government to maintain a person in prison than to have the person under probation or under conditional sentencing.

**Ms. Barr-Telford:** I do not have a cost figure to offer you in terms of the cost impact of those 1,100 individuals, for example. However, I believe we do have some information on the costs of a custodial sentence versus the cost of community supervision. I will verify what we do have. Whatever we do have with respect to the costs, I will make sure that is provided to the chair. I am not 100 per cent what I have in that domain.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much. As witnesses, you have been very clear and cautious, sticking exactly within the limits of your data.

Honourable senators, for our second hour, we have David Griffin, the Executive Agent for the Canadian Police Association. The police association is the national voice for 54,700 police personnel across Canada, which includes police in 170 police services across the nation, from Canada's smallest towns and villages as well as those working in our largest municipal and provincial police services, the RCMP, railway police and First Nations police personnel.

**David Griffin, Executive Officer, Canadian Police Association:** I think you have saved me reading my introduction. Good afternoon.

[Translation]

Our goal is to work together with all parliamentarians in order to bring about significant reforms that will reinforce the safety of all Canadian men and women, including those who have taken an oath to protect our communities.

**Le sénateur Joyal :** Autrement dit, si nous voulons savoir quel en sera l'impact au Québec ou en Saskatchewan, d'après le tableau 6 — en faisant la ventilation de ces 1 100 ou 1 200 personnes, nous obtiendrions ainsi une évaluation assez juste de l'incidence sur une province donnée, c'est-à-dire que le taux d'incarcération augmenterait.

**Mme Barr-Telford :** Le chiffre que nous vous avons donné vaut pour le pays tout entier. Sommes-nous capables de faire cela à l'échelle provinciale?

**M. Grimes :** Le tableau 6 est provincial.

**Le sénateur Joyal :** Oui, les taux d'incarcération au Canada sont les plus élevés dans le Nord, par exemple. Cependant, j'essaie de comprendre quelle sera l'incidence du projet de loi C-9 sur les prisons, parce qu'il y aura plus de gens en prison si cette mesure est mise en oeuvre. Combien cela coûtera-t-il au Trésor public et quelle en sera l'incidence sur le nombre de places libres dans les prisons?

Comme vous le savez, les prisons sont déjà remplies à capacité. Si nous augmentons le nombre de gens en prison, nous devons nous assurer d'avoir de la place pour les recevoir et assez d'argent pour nous en occuper. Nous savons qu'il en coûte plus cher de maintenir une personne en prison que de placer cette personne en probation ou en sursis.

**Mme Barr-Telford :** Je n'ai pas de chiffres à vous donner quant au coût de l'incarcération de ces 1 100 personnes, par exemple. Je crois toutefois que nous avons des renseignements sur le coût d'une peine d'emprisonnement par opposition au coût de la surveillance au sein de la collectivité. Je vais vérifier ce que nous avons. Je vais veiller à faire parvenir à la présidence du comité tous les chiffres que nous avons sur les coûts. Je ne suis pas entièrement sûre de ce que nous possédons dans ce domaine.

**La vice-présidente :** Merci beaucoup. Vous avez été des témoins très clairs et prudents, vous en tenant exactement aux limites des données que vous possédez.

Honorables sénateurs, pour notre deuxième heure de séance, nous accueillons David Griffin, qui est agent exécutif à l'Association canadienne des policiers. L'association des policiers est la voix nationale de 54 700 agents de police d'un bout à l'autre du Canada, dans 170 services de police éparpillés aux quatre coins de notre grand pays, depuis les villages et les petites villes jusqu'aux grandes villes et aux grands services de police provinciaux, la GRC, la police ferroviaire et les policiers des Premières nations.

**David Griffin, agent exécutif, Association canadienne des policiers :** Je pense que vous venez de m'épargner la peine de lire mon introduction. Bonjour à tous.

[Français]

Notre but est de travailler de concert avec tous les parlementaires afin de réaliser d'importantes réformes qui affermiront la sécurité de tous les Canadiens et Canadiennes, y compris ceux et celles qui ont fait serment de protéger nos collectivités.

Canada must close the revolving doors of its judicial system. For more than a decade, police associations have been advocating reforms within the Canadian judicial system. More particularly, we have requested changes that would strengthen our laws concerning sentencing, custody and parole of violent offenders. For a long time now, the Canadian Police Association has been urging governments to put an end to the revolving doors of the Canadians judicial system. Chronic violent offenders are entering the correctional and judicial systems through one door only to come out by another door, which results in a feeling of frustration among police officers and is increasing the level of uncertainty and fear within our communities, as well as bringing about heavy constraints in terms of costs and resources for our correctional and judicial systems. We are convinced that a first positive step to meet these concerns would be to eliminate access to conditional sentences for some offenders.

[English]

While conditional sentencing was introduced to bridge the gap between probation and incarceration for less serious, non-violent, minor offences, the application of the law by the courts has permitted offenders convicted of serious and violent crimes to avoid incarceration and serve their sentences in the community. The original Bill C-9, as proposed by the Minister of Justice, would have amended section 742.1 of the Criminal Code to provide that a person convicted of an offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more is not eligible for conditional sentence. While the CPA supported the objectives set out in Bill C-9, we expressed concern that the maximum term of imprisonment of 10 years or more would leave out certain offences that should not be eligible for conditional sentencing.

The Standing Committee on Justice and Human Rights subsequently reported with amendments to Bill C-9, which the House of Commons adopted. These served to reduce the exclusions for conditional sentencing to:

... a serious personal injury offence as defined in section 752, a terrorism offence or a criminal organization offence prosecuted by way of indictment for which the maximum term of imprisonment is 10 years or more.

The Canadian Police Association is disappointed by this amendment to Bill C-9.

The current law is inadequate. Canadians are acutely aware that current sentencing and parole practises are inconsistent with public expectations, undermining public confidence in law enforcement and, more particularly, our entire justice system. Canada's front-line police officers interact with members of the public and victims of crime on a daily basis and understand and share in their sense of frustration. People who are introduced to our justice system as witnesses to or victims of crime are

Le Canada doit fermer les portes tournantes de son système judiciaire. Depuis plus d'une décennie, les associations de policiers militent en faveur de réformes au sein du système judiciaire canadien. Plus particulièrement, nous avons réclamé des changements qui affermieraient les lois relatives à la détermination des peines, la détention et la libération conditionnelle des contrevenants violents. L'Association canadienne des policiers exhorte depuis longtemps les gouvernements à mettre fin aux portes tournantes du système judiciaire canadien. Les contrevenants violents chroniques entrent par une porte des systèmes correctionnels et judiciaires pour sortir par une autre, ce qui suscite un sentiment de frustration du personnel policier et augmente l'incertitude et la crainte dans nos collectivités, en plus d'imposer de lourdes contraintes au chapitre des coûts et des ressources de nos systèmes correctionnels et judiciaires. Nous sommes persuadés qu'un premier pas positif en vue de répondre à ces préoccupations serait d'éliminer l'accès aux peines d'emprisonnement avec sursis pour certains criminels.

[Traduction]

Les peines d'emprisonnement avec sursis ont été créées pour combler l'écart qui existait entre la probation et l'incarcération pour les infractions mineures, sans violence, donc moins graves, mais la mise en oeuvre de la loi par les tribunaux a permis à des délinquants reconnus coupables de crimes graves et avec violence d'éviter l'incarcération et de purger leur peine dans la collectivité. À l'origine, la première version du projet de loi C-9 proposée par le ministre de la Justice visait à modifier l'article 742.1 du Code criminel de manière à stipuler qu'une personne poursuivie par mise en accusation et reconnue coupable d'une infraction passible d'une peine de prison de 10 ans ou plus n'est pas admissible à une peine d'emprisonnement avec sursis. L'ACP appuyait les objectifs énoncés dans le projet de loi C-9, mais nous avons exprimé des réserves car la peine maximale de 10 ans d'emprisonnement ou plus excluait certaines infractions dont les auteurs ne devraient pas être admissibles à la peine avec sursis.

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a apporté par la suite au projet de loi C-9 des amendements que la Chambre des communes a adoptés. Ainsi, la non-admissibilité à la peine d'emprisonnement avec sursis s'appliquerait désormais aux cas suivants :

... une infraction constituant des sévices graves à la personne au sens de l'article 752, une infraction de terrorisme ou une infraction d'organisation criminelle poursuivie par mise en accusation et passible d'une peine maximale d'emprisonnement de 10 ans ou plus.

L'Association canadienne des policiers est déçue de cet amendement au projet de loi C-9.

La loi actuelle est insatisfaisante. Les Canadiens sont vivement conscients que la pratique actuelle en matière de détermination de la peine et de libération conditionnelle est incompatible avec les attentes du public, ébranlant ainsi la confiance du public envers les services d'application de la loi et, plus précisément, de notre système judiciaire tout entier. Les agents de police canadiens qui sont en première ligne ont des interactions avec le grand public et avec les victimes de crimes de manière quotidienne et

frequently at a loss to understand the principles and processes applied in sentencing convicted offenders, how the sentences are served and the opportunities available for early release. We believe that offenders should be held accountable for the offences they commit. Each victim is equally important. Unfortunately, the current sentencing and conditional release provisions do not recognize this principle.

CPA members are very concerned that court decisions applying the current legislation have permitted offenders to receive conditional sentences of imprisonment for crimes of serious violence, including manslaughter, sexual assault offences, driving offences involving death or serious bodily harm, drug trafficking, major thefts and theft committed in the context of a breach of trust.

Canada's police officers have lost confidence in a system that sees violent offenders regularly returned to the streets. We need to restore meaningful consequences and deterrence in our justice system, which begins with stiffer sentences, real jail time and tougher parole eligibility policies for repeat and violent offenders.

The recommendations that have been consistently advocated by CPA include Parliament should convene an independent public inquiry into Canada's sentencing, corrections and parole systems for the purpose of identifying measures to provide meaningful consequences for offenders, reinforce public safety and instil public confidence. CPA recommends that in determining the level of security for serving sentences, an offenders' criminal history and crime for which he or she is sentenced should be the predominant factor. Our third recommendation gives victims input into decisions concerning sentencing, prison classification, parole and release; and finally, tightens our laws and prison policies to protect Canadians from violent criminals.

On April 20, 2007, the Honourable Stockwell Day, Minister of Public Safety, announced the appointment of an independent panel to review the operations of Correctional Service Canada. The CPA welcomes this announcement and is committed to contributing to the review and working with government and Parliament to identify significant improvements to the justice system.

The CPA contends that persons convicted of violent and sexual offences or crimes committed where the potential for violence exists should not be given an opportunity to be considered for

comprendre bien et partagent ce sentiment de frustration. Les gens qui sont appelés à témoigner devant nos tribunaux ou qui sont victimes de crimes ont souvent bien du mal à comprendre les principes et les processus appliqués pour déterminer la peine des délinquants reconnus coupables, la manière dont ces peines sont purgées et les possibilités de libération anticipée. Nous croyons que les délinquants doivent être tenus responsables des infractions qu'ils commettent. Chaque victime est d'une égale importance. Malheureusement, les dispositions actuelles en matière de détermination de la peine et de mise en liberté sous condition ne tiennent pas compte de ce principe.

Les membres de l'ACP sont vivement préoccupés parce que les décisions des tribunaux pour l'application de la loi actuelle ont permis aux délinquants de recevoir des peines d'emprisonnement avec sursis après avoir commis des crimes graves avec violence, y compris l'homicide involontaire, des agressions sexuelles graves, des infractions de conduite négligente ayant causé la mort ou des lésions corporelles graves, le trafic de stupéfiants, des vols de grande envergure et des vols commis dans le contexte d'un abus de confiance.

Les agents de police canadiens ont perdu confiance en un système dans lequel des délinquants violents sont régulièrement remis en liberté. Nous devons rétablir des conséquences plus lourdes et une forme de dissuasion dans notre système de justice, et cela commence par des peines plus sévères, davantage de temps passé en prison et une politique plus restrictive quant à l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les délinquants violents et les récidivistes.

Les recommandations qui ont été formulées constamment par l'APC sont les suivantes : que le Parlement ordonne une enquête publique indépendante sur le système de détermination de la peine au Canada et sur les systèmes correctionnels et de libération conditionnelle du Canada, afin d'identifier des mesures permettant d'imposer les conséquences voulues aux délinquants, de renforcer la sécurité publique et de rétablir la confiance du public. L'APC recommande que le facteur primordial pris en compte pour déterminer le niveau de sécurité pour la peine à purger soit les antécédents criminels du délinquant et la nature du crime pour lequel il a été condamné. Notre troisième recommandation est de donner aux victimes un mot à dire dans les décisions en matière de détermination de la peine, de classification des prisonniers, de libération conditionnelle et de remise en liberté; et enfin, nous recommandons de resserrer nos lois et nos politiques carcérales pour protéger les Canadiens contre les criminels violents.

Le 20 avril 2007, l'honorable Stockwell Day, ministre de la Sécurité publique, a annoncé la nomination d'un comité indépendant chargé d'examiner le fonctionnement du Service correctionnel du Canada. L'ACP accueille favorablement cette annonce et s'engage à contribuer à cet examen et à travailler avec le gouvernement et le Parlement en vue d'identifier les améliorations qu'il serait utile d'apporter au système judiciaire.

L'ACP soutient que les personnes reconnues coupables de crimes avec violence et de crimes de nature sexuelle, ou encore de crimes présentant un potentiel de violence, ne devraient pas être

conditional sentencing. We maintain that sex offences, especially those offences involving children or violence, should be banned from conditional sentencing. For example, criminals convicted of the following offences would not be covered by Bill C-9: Luring a child via the Internet, removing a child from Canada, abduction of a person under the age of 16.

The CPA is further concerned that offences committed against those sworn to protect our communities, such as the crime of assaulting a police officer, and offences that have serious police officer and public safety consequences, such as flight, are not covered by Bill C-9. This is because the maximum sentence for these offences falls short of the proposed 10-year minimum.

We acknowledge that the current sentencing scheme contained within the Criminal Code is at times contradictory and illogical. This serves to further support our contention that the sentencing regime should be reviewed along with current systems and parole systems. We further submit that Bill C-9 should be amended to prohibit conditional sentences for the offences of flight, assaulting a police officer, disarming a peace officer, or participation in activities of a criminal organization.

We contend that any person, who chooses to assault a peace officer in the lawful performance of his or her duties, or to jeopardize his or her safety and the safety of others by engaging police in a motor vehicle pursuit, should be barred from receiving a conditional sentence. In addition, Bill C-9 does not capture offences involving weapons where the Crown chooses to proceed summarily, such as possession of a weapon for a dangerous purpose, possession of a weapon in a motor vehicle, possession of restricted or prohibited firearm with ammunition, possession contrary to an order. We contend that a conditional sentence is not an appropriate disposition of a charge involving unlawful possession of a weapon or firearm.

The arguments against limiting the use of conditional sentencing for serious non-violent offences are misguided at best. As front line professionals police officers see first-hand the far-reaching impacts of minimizing the seriousness of property crimes and other so-called non-violent crimes. The penalties for serious property crimes have become so trivialized, with an absence of meaningful and proportionate consequences, that criminals have come to understand and work within the system, committing more criminal acts. Whether they steal a vehicle or commit a break and enter into a home, offenders know that should they get caught they will be back out in the street in no time.

admissibles à la peine d'emprisonnement avec sursis. Nous soutenons que les infractions de nature sexuelle, en particulier celles impliquant des enfants ou des actes de violence, devraient être exclues de la peine avec sursis. Par exemple, les criminels reconnus coupables des infractions suivantes ne seraient pas visés par le projet de loi C-9 : corruption d'enfants par l'Internet, faire passer un enfant à l'étranger, enlèvement d'une personne de moins de 16 ans.

L'ACP est en outre préoccupée par le fait que des infractions perpétrées contre les personnes qui ont prêté serment pour protéger nos communautés, par exemple le crime d'agression contre un agent de police, ainsi que des infractions qui ont de graves conséquences pour les agents de police et la sécurité publique, par exemple la fuite, ne sont pas visées par le projet de loi C-9. En effet, la peine maximale prévue pour ces infractions est inférieure à la peine minimale de dix ans qui est proposée.

Nous reconnaissons que le régime actuel de détermination de la peine établi par le Code criminel est à certains égards contradictoire et illogique. Cela renforce d'autant notre affirmation que le régime de détermination de la peine doit être revu, de même que le système actuel de libération conditionnelle. Nous soutenons en outre que le projet de loi C-9 doit être amendé de manière à interdire les peines d'emprisonnement avec sursis pour les infractions de fuite, de voie de fait sur un agent de police, de désarmer un agent de police ou de participation aux activités d'une organisation criminelle.

Nous soutenons que toute personne qui, délibérément, agresse un agent de police dans l'accomplissement légitime de sa tâche ou qui met en péril sa propre sécurité ou celle des autres en se livrant à une poursuite automobile avec la police, doit se voir interdire de bénéficier d'une peine avec sursis. De plus, le projet de loi C-9 ne vise pas les infractions impliquant des armes lorsque le procureur choisit de poursuivre par procédure sommaire, par exemple possession d'armes à des fins dangereuses, possession d'une arme dans un véhicule automobile, possession d'une arme prohibée ou à autorisation restreinte et de munitions, possession en contradiction d'une ordonnance. Nous soutenons qu'une peine d'emprisonnement avec sursis n'est pas indiquée en cas d'accusation de possession illégale d'une arme ou d'une arme à feu.

Les arguments invoqués contre la limitation du recours aux peines d'emprisonnement avec sursis pour les infractions graves sans violence sont malavisés, dans le meilleur des cas. À titre d'agents de police professionnels qui travaillent en première ligne, nous sommes les premiers témoins des lourdes conséquences d'avoir minimisé la gravité des crimes contre les biens et autres crimes soi-disant non violents. Les peines pour les crimes graves contre les biens sont devenues tellement banales, complètement dénuées de conséquences lourdes et proportionnelles, que les criminels en sont venus à s'arranger et à se sentir à l'aise dans le système, ce qui les invite à commettre d'autres actes criminels. Quand ils volent un véhicule ou entrent par effraction dans un domicile, les délinquants savent que s'ils se font prendre, ils seront de retour dans la rue en un rien de temps.

The impact on families victimized by such offences is marginalized as it is expected that insurance will cover the monetary cost. A glaring example of this situation is auto theft. Young offenders and car thieves know that there are no meaningful consequences for car theft. They steal cars for cash with little fear of apprehension and even less fear of consequences from the courts. It is not until the police attempt to stop a stolen vehicle, a chase ensues and someone gets maimed or killed, that people pay attention.

Property crimes are often linked with other serious criminal behaviours and social issues, including drug trade, organized crime and white collar crime. These are interconnected and cross-cutting issues that cannot and should not be neglected. Unfortunately, drug trafficking and production offences also fall within the category of non-violent offences, which totally ignores the tragic consequences of drug abuse in our communities and the inextricable link between gang violence and the drug trade.

According to the library of Parliament legislative summary on Bill C-9, the Canadian Centre for Justice Statistics reports that the annual cost of supervising an offender in the community is \$1,792. We are concerned that these costs are woefully inadequate given the nature of offenders being released into the community. We would estimate that the current level amounts to no less than one hour per week for supervising offenders serving conditional sentences in the community. We contend that the probation and parole officers serving in our communities are seriously understaffed and overworked, minimizing the effect of supervision.

In conclusion, the experience since conditional sentencing was introduced in 1996 demonstrates the application has far exceeded the intent. We urge this committee to consider amendments to Bill C-9 that will tighten these provisions and exclude application to more serious crimes. We contend that limiting the use of conditional sentencing reduces the risks for communities that continue to be victimized by violent criminals, sexual offenders and serious invasions of their privacy and intimacy through property crimes.

We recommend that the bill be strengthened by addressing crimes of violence, sexual offences and serious risk. Bill C-9 should address the seriousness of certain violent and sexual offences that do not meet the narrow criteria adopted in the House of Commons while keeping the option of conditional sentencing for less serious crimes and where an alternative sentencing mechanism is appropriate.

L'impact sur les familles victimes de telles infractions est banalisé, car on s'attend à ce que l'assurance rembourse intégralement la valeur des biens. Le vol d'automobile en constitue un exemple flagrant. Les jeunes délinquants et les voleurs d'automobile savent que cette infraction n'entraîne aucune conséquence véritable. Ils volent des voitures pour se faire un peu d'argent sans crainte de se faire arrêter et en craignant encore moins les conséquences imposées par les tribunaux. C'est seulement quand la police tente d'arrêter un véhicule volé, qu'il s'ensuit une poursuite et que quelqu'un ait blessé ou tué que les gens accordent la moindre attention à ce phénomène.

Les crimes contre les biens sont souvent associés à d'autres comportements criminels et sociaux graves, notamment le trafic de stupéfiants, le crime organisé et la criminalité en col blanc. Tout cela est interdépendant et ne doit pas être négligé. Malheureusement, les infractions de trafic et de production de stupéfiants tombent également dans la catégorie des infractions sans violence, ce qui ne tient aucun compte des conséquences tragiques de l'abus des drogues dans nos communautés et du lien inextricable entre la violence des gangs et le trafic de stupéfiants.

D'après le résumé législatif du projet de loi rédigé par la Bibliothèque du Parlement, le Centre canadien de la statistique juridique signale que le coût annuel de supervision d'un délinquant dans la collectivité est de 1 792 \$. Nous craignons que ce coût estimatif ne corresponde pas du tout à la réalité, étant donné la nature des délinquants que l'on remet ainsi en liberté dans la collectivité. Nous estimons que le niveau actuel représente pas moins d'une heure par semaine pour les agents de supervision qui suivent les personnes condamnées à des peines d'emprisonnement avec sursis à purger dans la collectivité. Nous soutenons que les agents de probation et de libération conditionnelle sont surchargés de travail, que leur service manque d'effectifs, ce qui réduit l'efficacité de la surveillance.

En conclusion, l'expérience vécue depuis l'introduction des peines d'emprisonnement avec sursis en 1996 démontre que la mise en oeuvre va beaucoup plus loin que l'intention du législateur. Nous exhortons le comité à envisager d'apporter des amendements au projet de loi C-9 de manière à resserrer ces dispositions et à exclure les demandes pour les crimes les plus graves. Nous soutenons que de limiter le recours aux peines d'emprisonnement avec sursis réduirait les risques pour les communautés qui continuent d'être victimes des criminels violents, des agresseurs sexuels et des crimes contre les biens qui causent de graves invasions dans la vie privée des citoyens.

Nous recommandons que le projet de loi soit renforcé dans les cas de crimes avec violence, d'agressions sexuelles et pour les délinquants qui posent un risque élevé. Le projet de loi C-9 doit tenir compte de la gravité de certaines infractions sexuelles et avec violence qui ne correspondent pas aux critères restreints adoptés à la Chambre des communes, tout en conservant l'option des peines d'emprisonnement avec sursis pour les crimes moins graves et lorsqu'il est indiqué de recourir à une solution de rechange en matière de détermination de la peine.

Bill C-9 as passed by the House of Commons does not adequately address the revolving door justice system and instil meaningful and proportionate consequences for serious and violent crimes. The amendment adopted in the House of Commons is vague and leaves open to interpretation the application of the definition of serious personal injury offence as contained in section 752. We submit that Parliament should enumerate the offences for which conditional sentencing applies.

**Senator Baker:** I welcome the witness to the committee. I would like to examine the option of the Crown to proceed summarily or by indictment. You say that the bill would not capture offences involving weapons where the Crown chooses to proceed summarily, such as possession of a weapon for a dangerous purpose, section 88, possession of a weapon in a motor vehicle, section 94, possession of a restricted or prohibited firearm with ammunition, section 95, or possession contrary to an order.

What you are saying is that although the Crown proceeded summarily with these offences, to you these offences are so serious that they should not escape capture of the legislation. Would you not agree though that there are variations on that theme?

The first thing I thought about when you read this was possession of a weapon, possession of a firearm. The definition of a weapon under section 2 of the Criminal Code is either something that could be used to take the life of someone or injure someone. It is an instrument that is used to threaten someone or intimidate someone.

This pencil could be a weapon if I am threatening or intimidating someone. A BB gun is considered a firearm for purposes of section 2 of the Criminal Code.

Do you not think the discretion to pursue conditional sentencing in matters that pertain to the use of a firearm, if it were a BB gun or a weapon, if it were a pencil, should be left for the court? When you list off possession of a weapon, possession of a restricted or prohibited firearm, we changed the law in 1992 to say it could mean something that could be capable of conversion into a prohibited firearm. It could be an antique on someone's wall if it could be converted, which is what we changed the law to in 1992.

Do you not recognize that there is certain levity, if you want to call it that, within the law to enable an adjudicator to say this would qualify for a conditional sentence and the Crown to be able to go to trial and say that this should be proceeded with summarily and not indictably?

**Mr. Griffin:** That is a good question, senator. I would say there are two parts to that question. The first is the essential element of the charge, such as possession of a weapon for a dangerous purpose. What purpose and circumstance warrant laying the

Le projet de loi C-9 tel qu'adopté par la Chambre des communes ne règle pas le problème de la porte tournante qu'est devenu le système judiciaire et n'établit pas des conséquences lourdes de sens et proportionnelles pour les crimes graves et avec violence. L'amendement adopté à la Chambre des communes est vague et ouvre la porte à diverses interprétations de la définition de l'infraction de sévices graves à la personne énoncée à l'article 752. Nous soutenons que le Parlement doit énumérer les infractions pour lesquelles la peine d'emprisonnement avec sursis s'applique.

**Le sénateur Baker :** Je souhaite la bienvenue au témoin. Je voudrais examiner l'option offerte à la Couronne de procéder par voie de procédure sommaire ou par mise en accusation. Vous dites que le projet de loi ne s'applique pas aux infractions impliquant des armes lorsque le procureur choisit de procéder par voie sommaire, par exemple la possession d'une arme à des fins dangereuses, article 88, possession d'une arme dans un véhicule, article 94, possession d'une arme prohibée ou à autorisation restreinte avec munitions, article 95, ou possession en violation d'une ordonnance.

Vous nous dites que, bien que le procureur puisse procéder par voie sommaire dans le cas de ces infractions, à vos yeux, ces infractions sont tellement graves qu'elles ne devraient pas échapper aux dispositions du projet de loi. Ne seriez-vous pas d'accord, toutefois, pour dire qu'il y a des variations sur ce thème?

La première chose qui m'est venue à l'esprit quand vous avez lu cela, c'était la possession d'une arme, possession d'une arme à feu. La définition d'une arme à l'article 2 du Code criminel est celle-ci : toute chose qu'une personne peut utiliser pour tuer ou blesser quelqu'un. C'est un instrument qui sert à menacer ou à intimider quelqu'un.

Ce crayon peut être une arme si je m'en sers pour menacer ou intimider quelqu'un. Un fusil à air comprimé est considéré comme une arme à feu aux fins de l'article 2 du Code criminel.

Ne croyez-vous pas qu'il faut s'en remettre au tribunal pour exercer un pouvoir discrétionnaire permettant de décider de recourir à une peine avec sursis dans des affaires mettant en cause l'utilisation d'une arme à feu, s'il s'agit d'un fusil à air comprimé, ou si l'arme en question est un crayon? Quand vous énumérez des infractions comme la possession d'une arme, la possession d'une arme à feu prohibée ou à autorisation restreinte, je vous rappelle que nous avons changé la loi en 1992 pour stipuler que cela peut vouloir dire une arme qu'il est possible de transformer en arme prohibée. Il peut s'agir d'une antiquité accrochée au mur, si l'arme en question est susceptible d'être ainsi transformée, d'après le changement que nous avons apporté à la loi en 1992.

Ne reconnaissez-vous pas que la loi permet une certaine latitude permettant à un arbitre de dire que telle infraction peut faire l'objet d'une peine avec sursis et au procureur de décider de poursuivre en appliquant la procédure sommaire au lieu de la mise en accusation?

**M. Griffin :** C'est une bonne question, sénateur. Je dirais qu'elle comporte deux volets. Le premier est l'élément essentiel de l'accusation, par exemple possession d'une arme à des fins dangereuses. Quelles circonstances justifient de porter des

charge? Then, there is discretion in terms of whether or not the police officer will lay the charge. There is discretion in terms of the Crown prosecuting the charge and then there is discretion in terms of whether the judge will convict and then how he or she will sentence.

If that discretion was working well, we would not be here. If we look at the previous witnesses and their presentation concerning plea bargaining, 90 per cent of convictions are as a result of guilty pleas and plea bargaining. I believe that is what I heard this morning. The exercise of that discretion is the concern. To some degree our justice system has become a factory where we are simply rotating these people through and we have removed any sort of meaningful consequences or intervention in terms of how they are brought back into the community.

**Senator Baker:** Do you not agree, though, that an offence cannot simply be categorized under the code? When an offence is considered to be a hybrid offence, that is, one capable of being pursued summarily or indictably, under our system the police officer lays the charge and conducts the investigation. Then there is a second examination of the facts by the Crown prosecutor. The Crown prosecutor looks at the case and makes a determination based on the seriousness of the offence. He or she determines whether the crime was committed with a BB gun or a machine gun, or whether it was with a pencil that the accused threatened or intimidated someone. The Crown makes a determination on the hybrid offence.

You are suggesting the removal of the option of conditional sentences altogether for hybrid offences. You have listed off the sections of the code that are hybrid, where you can proceed summarily or you can proceed indictably and you are saying that these sections should be captured.

**Mr. Griffin:** We have not listed every hybrid offence, senator.

**Senator Baker:** No, you have not. I have just selected the ones that you mentioned and the first that comes to my mind is that a judgment has been made to proceed in a particular way. Just because they proceed summarily says to me that the Crown made up its mind that this is not something that should be proceeded with by indictment.

You say here that Bill C-9 will not capture offences involving weapons where the Crown chooses to proceed summarily and then you list off the hybrid offences and contend that a conditional charge is not an appropriate disposition of a charge involving unlawful possession of a weapon or firearm. Do you get my point?

I realize that you want to categorize everything across the board, but do you agree that there are cases where the Crown quite rightfully decides to go summarily and quite rightly could ask for a conditional sentence?

accusations? Ensuite, il y a le pouvoir discrétionnaire laissé à l'agent de police de porter ou non des accusations. Il y a ensuite le pouvoir discrétionnaire du procureur pour ce qui est de la procédure à suivre, et puis il y a le pouvoir discrétionnaire du juge qui décide de condamner ou d'exonérer et ensuite de la peine à infliger.

Si ce pouvoir discrétionnaire fonctionnait bien, nous ne serions pas ici. Les témoins précédents ont évoqué la négociation de plaidoyer et ont dit que 90 p. 100 des condamnations résultent de plaidoyers de culpabilité et de plaidoyers négociés. Je crois que c'est ce que j'ai entendu ce matin. Ce qui est préoccupant, c'est l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Dans une certaine mesure, notre système judiciaire est devenu une usine; les accusés y passent comme sur une chaîne d'assemblage et nous avons supprimé toute conséquence véritable ou intervention quant à la manière de réinsérer les gens dans la collectivité.

**Le sénateur Baker :** N'êtes-vous toutefois pas d'accord pour dire qu'une infraction ne peut pas être simplement rangée dans une catégorie aux termes du code? Quand une infraction est considérée comme une infraction mixte, c'est-à-dire qu'elle peut faire l'objet de poursuite selon la procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, dans notre système, l'agent de police porte les accusations et mène l'enquête. Ensuite, le procureur procède à un deuxième examen des faits. Il examine le dossier et prend une décision selon la gravité de l'infraction. Il détermine si le crime a été commis au moyen d'un fusil à air comprimé ou d'une mitraillette, ou bien si l'accusé a utilisé un crayon pour menacer ou intimider quelqu'un. Le procureur prend une décision quand il s'agit d'une infraction mixte.

Vous proposez d'éliminer complètement l'option de la peine avec sursis pour les infractions mixtes. Vous avez énuméré les articles du code qui sont des infractions mixtes, c'est-à-dire qui peuvent donner lieu à des poursuites selon la procédure sommaire ou par voie de mise en accusation, et vous dites que ces articles doivent être visés par le projet de loi.

**M. Griffin :** Nous n'avons pas énuméré toutes les infractions mixtes, sénateur.

**Le sénateur Baker :** Non, en effet. J'ai seulement choisi celles que vous avez nommées et la première chose qui me vient à l'esprit est qu'un jugement a été porté et qu'on a décidé de procéder d'une certaine manière. Le simple fait qu'on ait décidé d'appliquer la procédure sommaire indique à mes yeux que le procureur a exercé son jugement et décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder par mise en accusation.

Vous dites ici que le projet de loi C-9 ne vise pas les infractions impliquant des armes lorsque le procureur choisit de procéder par voie sommaire, après quoi vous énumérez les infractions mixtes et soutenez qu'une peine avec sursis n'est pas indiquée dans le cas d'une accusation de possession illégale d'une arme ou d'une arme à feu. Comprenez-vous mon argument?

Je me rends compte que vous voulez que tout soit rangé dans des catégories, mais ne convenez-vous pas que, dans certains cas, lorsque le procureur décide à juste titre d'appliquer la procédure sommaire, il serait tout indiqué de demander une peine avec sursis?

**Mr. Griffin:** Yes; however, I would suggest that in the majority of those cases it is in a plea bargaining process, working within the framework that they have. From our perspective there would be discretion in how they were to proceed, however, we believe certain classifications of offences, based on their risk not only to the community but also to our members who are intervening in those circumstances, warrant a higher remedy.

**Senator Jaffer:** Are you saying that discretion should be removed specifically from Crown counsel? If guilty pleas are taken, that is something Crown counsel is involved in. Are you saying that in some cases discretion should be removed, especially in cases dealing with weapons, meaning everything from a pencil to a gun? I will not repeat what Senator Baker said, but are you saying that complete discretion should be removed from the Crown?

**Mr. Griffin:** We are not removing complete discretion. The discretion to use a conditional sentence would be removed. That does not mean there is not other discretion. Many of these people, when they come to court, are facing a basket of charges. Whether we look at statistics or the outcome in terms of the conviction or the offence for which they are convicted based on a plea bargain, it may not even resemble what went into the court when they were charged. From our perspective, it is more about changing the balance in those types of discussions and recognizing that certain offences against the community that involve firearms, which is a significant issue in all of our cities right now, warrant a more serious response than a conditional sentence.

**Senator Jaffer:** I understand what you are saying. You are using words that are of concern to me. You are using “many” and so on. When you say those things, do you have any statistics to say “many?” I have concerns when you say this because what does “many” mean? From where do you get that information? That concerns me. Can you specify where you are getting that information? Is it anecdotal? Do you keep statistics? How do you come up with “many?”

**Mr. Griffin:** We do not keep statistics but we bring forward the experience of our members who are dealing with these issues in their community. For example, in the presentation you had this morning, the classification of all the different offences that were there was based on the charge for which a conviction was registered, and the most serious charge for all of the charges for which that person may have been convicted. If it shows one person convicted of break and enter, that person may have been convicted of 45 break and enters and it is not uncommon for a person going to court for a charge of break and enter to have multiple charges but in terms of statistics it is represented in a very narrow fashion. Our concern is that often that analysis does not necessarily reflect what is happening in the courtroom or what is happening in the community.

**M. Griffin :** Oui; cependant, je dirais que dans la majorité des cas, c'est l'aboutissement d'un processus de négociation de plaidoyer. De notre point de vue, il y aurait possibilité de décider de la manière de procéder, mais nous croyons que certaines catégories d'infractions, en fonction de leur risque non seulement pour la collectivité, mais aussi pour nos membres qui interviennent dans ces situations, justifient une sanction plus sévère.

**Le sénateur Jaffer :** Êtes-vous en train de dire que le pouvoir discrétionnaire doit être enlevé explicitement au procureur? Si des plaidoyers de culpabilité sont déposés, c'est qu'il y a eu intervention du procureur. Dites-vous que dans certains cas, il faudrait supprimer le pouvoir discrétionnaire, surtout dans les affaires mettant en cause des armes, c'est-à-dire n'importe quelle arme, depuis un crayon jusqu'à une arme à feu? Je ne répéterai pas ce que le sénateur Baker a dit, mais est-ce que vous dites qu'il faudrait enlever au procureur tout pouvoir discrétionnaire?

**M. Griffin :** Nous ne supprimons pas complètement le pouvoir discrétionnaire, seulement celui de recourir à une peine d'emprisonnement avec sursis. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire à d'autres égards. Beaucoup de ces gens, quand ils sont traînés devant les tribunaux, font face à toute une brochette d'accusations. Quand on examine les statistiques ou les résultats sur le plan des condamnations ou des infractions donnant lieu à des condamnations à la suite d'un plaidoyer négocié, cela ne ressemble parfois même pas à l'accusation originale portée devant le tribunal. De notre point de vue, il s'agit plutôt de modifier l'équilibre dans les discussions de ce genre et de reconnaître certaines infractions contre la collectivité mettant en cause des armes à feu, problème qui est grave à l'heure actuelle dans toutes nos grandes villes, justifie une intervention plus musclée d'une peine avec sursis.

**Le sénateur Jaffer :** Je comprends ce que vous dites. Vous utilisez toutefois un vocabulaire qui m'inquiète. Vous dites par exemple « beaucoup de gens ». Quand vous dites cela, avez-vous des statistiques vous permettant de dire « beaucoup de gens »? Cela m'inquiète parce que c'est vague. Que veut dire « beaucoup »? D'où tenez-vous ce renseignement? Cela m'inquiète. Pouvez-vous préciser où vous avez obtenu ce renseignement? Est-ce anecdotique? Avez-vous des statistiques? Comment en êtes-vous arrivé à ce « beaucoup »?

**M. Griffin :** Nous ne compilons pas de statistiques, mais nous mettons à profit l'expérience de nos membres qui s'occupent de ces questions dans leur collectivité. Par exemple, dans l'exposé que vous avez entendu ce matin, la classification des différentes infractions était fondée sur l'accusation donnant lieu à une condamnation, et sur l'accusation la plus grave de toutes celles pour lesquelles une personne peut avoir été condamnée. Si une personne a été trouvée coupable de vol avec effraction, cette personne peut avoir été condamnée pour 45 vols avec effraction et il n'est pas rare que de multiples accusations soient portées contre une personne traînée devant les tribunaux, mais sur le plan statistique, c'est très limitatif. Ce qui nous préoccupe, c'est que souvent, cette analyse ne reflète pas nécessairement ce qui se passe vraiment dans la salle d'audience ou ce qui se passe dans la collectivité.

**Senator Jaffer:** I know you are trying to make a point but I would find it hard for anyone to agree, especially a Crown, if there were 45 breaks and enters, but we will not go into that. The statistics presented to us by earlier witnesses considered prior offences.

I very much respect the work you do and I congratulate you for the great work you do to try to keep our community safe. I am not taking that away; however, when you come here and make these assertions of “many” I feel that is based on anecdotal evidence rather than on statistics. That concerns me. You are basically saying what your members tell you. You do not have a system that sets it out, right?

**Mr. Griffin:** That is correct.

**Senator Jaffer:** You wanted to remove conditional sentences from participation in activities of criminal organizations. I thought that Bill C-9 covered that; does it not?

**Mr. Griffin:** I believe that Bill C-9 covers it provided it meets the other criteria as well of a maximum term of imprisonment for 10 years. To be honest, I would have to look at the Criminal Code provisions to look at how that applies.

Can I respond to the question regarding prior convictions?

**The Deputy Chairman:** Yes.

**Mr. Griffin:** I think even that is misleading. The fact a person does not have a prior conviction does not mean that they do not have a record as a young offender and have just become an adult and are treated as a first-time offender, or their first appearance in adult court they are treated as a first offender.

If I understand correctly, this does not include someone who may have had a discharge on a previous case either. This goes back to the series of steps that people go through before being subjected to a term of incarceration.

**Senator Jaffer:** I accept the youth record and the discharge; however, I understand on sentencing that the judge hears a prior record. He may not during the case, but the judge is aware. Is that not correct?

**Mr. Griffin:** I do not believe that is correct under the Youth Criminal Justice Act.

**Senator Jaffer:** No, not youth and discharge; I agree with you on that point. What if it is an adult record?

**Mr. Griffin:** If there are other records as an adult, that is correct.

**Le sénateur Jaffer :** Je sais que vous essayez d'étayer votre position, mais il me semble qu'il serait difficile pour quiconque, surtout un procureur, d'accepter cet argument si la personne était accusée de 45 vols avec effraction, mais passons. Les statistiques que nous ont présentées les témoins précédents étaient fondées sur les infractions antérieures.

Je respecte énormément le travail que vous faites et je vous félicite pour l'excellent travail que vous faites pour tenter d'assurer la sécurité de votre communauté. Je ne veux pas minimiser cela; cependant, quand vous venez ici et que vous faites des affirmations en disant « beaucoup de gens », j'estime que c'est fondé sur une preuve anecdotique et non pas statistique. Cela m'inquiète. Vous dites essentiellement ce que vos membres vous ont dit. Vous n'avez pas de système permettant d'établir cela sur une base rigoureuse, n'est-ce pas?

**M. Griffin :** C'est exact.

**Le sénateur Jaffer :** Vous voulez que l'on supprime les peines avec sursis pour participation aux activités des organisations criminelles. Je croyais que c'était prévu dans le projet de loi C-9; n'est-ce pas le cas?

**M. Griffin :** Je crois que le projet de loi C-9 le stipule, sous réserve d'autres critères, à savoir une peine maximale d'emprisonnement de dix ans. À vrai dire, il me faudrait vérifier dans le Code criminel pour voir comment cela s'applique.

Puis-je répondre à la question au sujet des condamnations antérieures?

**La vice-présidente :** Oui.

**M. Griffin :** Je trouve que même cela, c'est trompeur. Le fait qu'une personne n'a aucune condamnation antérieure ne veut pas dire que cette personne n'a pas un casier à titre de jeune contrevenant; elle vient peut-être de devenir adulte et est traitée comme un délinquant ayant commis sa première infraction ou faisant sa première comparution devant un tribunal pour adultes.

Si je comprends bien, cela n'inclut pas non plus une personne qui peut avoir bénéficié d'une absolution lors d'une affaire antérieure. Cela met en cause la série d'étapes qu'il faut franchir avant d'être passible d'une peine d'incarcération.

**Le sénateur Jaffer :** J'accepte votre argument sur le casier de l'adolescent et l'absolution; je crois toutefois savoir qu'au moment du prononcé de la sentence, le juge est mis au courant du dossier antérieur. Il l'ignore peut-être pendant l'audition de l'affaire, mais le juge est mis au courant. N'est-ce pas exact?

**M. Griffin :** Je ne crois pas que ce soit exact, pas aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

**Le sénateur Jaffer :** Non, pas pour les adolescents et l'absolution; je suis d'accord avec vous là-dessus. Mais qu'arrive-t-il si le délinquant a un casier judiciaire comme adulte?

**M. Griffin :** S'il a d'autres dossiers en tant qu'adulte, alors c'est exact.

**Senator Jaffer:** To discharge youth, I agree with you completely. It is not as though the judge does not know about prior convictions. After everything is in front of him, he then decides on the sentence. Would you agree with that?

**Mr. Griffin:** Could you repeat that?

**Senator Jaffer:** The judge is aware of prior convictions of an adult.

**Mr. Griffin:** The judge should be aware, yes.

**Senator Jaffer:** The judge is aware of all circumstances of this particular accused before he decides on sentencing.

**Mr. Griffin:** The judge should be, yes.

**Senator Jaffer:** Are you also saying that we should take away the discretion from judges on conditional sentencing on these offences that you have set out?

**Mr. Griffin:** On these offences that we have set out, yes.

**Senator Jaffer:** I know you gave your reason, but can you repeat it. I have forgotten it.

**Mr. Griffin:** I was making notes during the previous presentation; conditional sentencing has changed since it was first introduced. Conditional sentencing was introduced as a means of dealing with people with non-violent records who were not seen to be a threat to the community and could serve their sentence in the community. Generally speaking, the concept of property-related crimes was the stated purpose, as we understood it.

I believe the statistics this morning have borne this out, but over the last 10 years, police response to property crimes has reduced significantly. Police are no longer investigating minor property crimes and often people are not reporting minor property crimes. The level of reported property crime has dropped dramatically. That does not mean the actual incidence of crime has gone down but simply that is one of the drivers for that drop.

The profile of people coming before our court system and the profile of people in our institutions has changed dramatically as well. It depends on the nature of the offences, but from our perspective, the people coming into our system are generally more violent offenders, and we have a concern about repeat offenders. The result is that processes intended to deal with non-violent offenders, whether in custody or in the community, are being applied to a more violent offender profile. Our concern is that those remedies are not appropriate for that type of offender.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis entièrement d'accord avec vous au sujet de l'absolution accordée aux adolescents. Mais ce n'est pas comme si le juge n'était pas au courant des condamnations antérieures. Après avoir pris connaissance de l'ensemble du dossier, il décide quelle peine est indiquée. N'êtes-vous pas d'accord avec cela?

**M. Griffin :** Pourriez-vous répéter?

**Le sénateur Jaffer :** Le juge est au courant des condamnations antérieures d'un adulte.

**M. Griffin :** Le juge devrait être au courant, oui.

**Le sénateur Jaffer :** Le juge est au courant de l'ensemble du dossier d'un accusé avant de décider de la peine qu'il convient d'infliger.

**M. Griffin :** Le juge devrait être au courant, oui.

**Le sénateur Jaffer :** Dites-vous par ailleurs que nous devrions enlever aux juges leur pouvoir discrétionnaire d'accorder une peine d'emprisonnement avec sursis pour les infractions que vous avez énumérées?

**M. Griffin :** Pour les infractions que nous avons énumérées, oui.

**Le sénateur Jaffer :** Je sais que vous avez indiqué votre raison, mais pourriez-vous la répéter. Je l'ai oubliée.

**M. Griffin :** J'ai pris des notes pendant l'audition des témoins précédents. La peine avec sursis a changé depuis son introduction. Au départ, la peine d'emprisonnement avec sursis était censée être accordée à des délinquants non violents qui n'étaient pas considérés comme posant une menace pour la collectivité et qui pouvaient purger leur peine au sein de la collectivité. En général, nous avons compris que cette peine était indiquée dans le cas de crimes contre les biens.

Je crois que les statistiques qu'on a données ce matin en témoignent, mais depuis une dizaine d'années, la police a sensiblement réduit l'ampleur de ces interventions dans les affaires de crimes contre les biens. La police ne fait plus enquête sur les crimes mineurs contre les biens; souvent, les gens ne signalent même pas les délits mineurs contre les biens. Le niveau de tels crimes qui sont signalés a diminué considérablement. Cela ne veut pas dire que le nombre réel de ces crimes a diminué, mais c'est l'une des raisons qui expliquent cette baisse.

Le profil des gens qui sont traînés devant nos tribunaux et le profil de la population carcérale ont également changé énormément. Tout dépend de la nature de l'infraction, mais de notre point de vue, les gens qui arrivent dans notre système sont généralement des délinquants plus violents et nous avons des inquiétudes au sujet des récidivistes. Le résultat, c'est que des processus établis pour traiter des délinquants non violents, pendant leur détention ou dans la collectivité, sont maintenant appliqués à des délinquants plus violents. Ce qui nous inquiète, c'est que ces recours ne sont pas indiqués pour ce type de délinquant.

To take it one step further, if we look at the types of offenders presented to you today, these are offenders that have been sentenced to two years less a day, or less. There are few opportunities for rehabilitation or intervention when one takes into account the amount of time that may be served in custody while awaiting trial. If the offender is released on dead time back into the community, the time served at the time of conviction and sentence, there is absolutely no intervention. We would argue in certain crimes, particularly more violent crimes, the call for a more serious and proportionate response in terms of higher sentences is not just about deterrence or denunciation. It supports rehabilitation. It is only through a longer period of custody, taking away any time that has been served awaiting trial, that the corrections officials actually have the opportunity to undertake any meaningful form of rehabilitation.

**Senator Jaffer:** This legislation is about trying to keep our communities safe. You represent a group of people who try very hard to keep us safe. This is a bit outside my previous comment, but it is all about keeping communities safe. One of the commitments the new government made was to hire 2,500 more police officers. Has that happened?

**Mr. Griffin:** Has it happened yet? No.

**Senator Jaffer:** How many have been hired?

**Mr. Griffin:** None.

**Senator Bryden:** Mr. Griffin, thank you for joining us. I want to ask you about the Canadian Police Association. It is the voice for 54,000 police personnel and 175 member associations. I used to be in the labour law business, and many of the police forces were unionized and certified. The Canadian Union of Public Employees, for example, represents a good number of communities. Are those types of associations included in the 175 member associations?

**Mr. Griffin:** The legislative framework in terms of how they associate or how they are constituted as organizations varies from province to province. In the Atlantic provinces, specifically New Brunswick and Nova Scotia, some of our members are also members of the Canadian Union of Public Employees. I believe there is also the ability in Saskatchewan, although I am not 100 per cent certain. In the remaining provinces, particularly Quebec and Ontario, they are not allowed to affiliate with any other organized labour group.

**Senator Bryden:** Is the Toronto police union a member of your association?

**Mr. Griffin:** The Toronto Police Association is a member of our association, yes.

**Senator Bryden:** It is certified?

J'irai même plus loin. Prenons des délinquants du genre de ceux qu'on a mentionnés devant vous aujourd'hui; ce sont des délinquants qui ont été condamnés à deux ans moins un jour, ou à une peine inférieure. Il y a très peu de possibilités de réadaptation ou d'intervention quand on tient compte du temps que le détenu peut déjà avoir passé en prison en attendant son procès. Si le délinquant est remis en liberté au moment de sa condamnation et du prononcé de sa peine, sur la foi du temps qu'il a déjà passé en prison, il n'y a absolument aucune intervention. Nous soutenons que pour certains crimes, en particulier les crimes avec violence, l'appel en faveur de peines plus lourdes et davantage proportionnelles à la gravité du crime ne vise pas seulement la dissuasion ou la dénonciation. C'est un appel en faveur de la réadaptation. C'est seulement grâce à une plus longue période d'incarcération, après soustraction du temps déjà passé en prison en attente de procès, que les agents correctionnels ont vraiment l'occasion d'entreprendre une véritable réadaptation.

**Le sénateur Jaffer :** Ce projet de loi vise à assurer la sécurité de nos collectivités. Or vous représentez un groupe de gens qui travaillent très fort pour nous garder en sécurité. Je digresse un peu par rapport à mon dernier commentaire, mais il s'agit en somme d'assurer la sécurité de nos collectivités. L'un des engagements pris par le nouveau gouvernement était d'embaucher 2 500 agents de police supplémentaires. Cela a-t-il été fait?

**M. Griffin :** Non, pas encore.

**Le sénateur Jaffer :** Combien ont été embauchés?

**M. Griffin :** Aucun.

**Le sénateur Bryden :** Monsieur Griffin, merci de vous joindre à nous. Je veux d'abord vous interroger sur l'Association canadienne des policiers. Elle est le porte-parole de 54 000 agents de police et de 175 associations membres. J'ai déjà travaillé dans le domaine du droit syndical, et je sais que beaucoup de services de police étaient syndiqués et accrédités. Le Syndicat canadien de la fonction publique, par exemple, représente un bon nombre de ces groupes. Ces associations sont-elles englobées dans les 175 associations membres?

**M. Griffin :** Le cadre législatif varie d'une province à l'autre quant à la manière dont les policiers s'associent ou sont constitués à titre d'organisation. Dans les provinces de l'Atlantique, plus précisément au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, certains de nos membres sont également membres du Syndicat canadien de la fonction publique. Je crois que cela peut également être le cas en Saskatchewan, mais je n'en suis pas entièrement sûr. Dans les autres provinces, surtout au Québec et en Ontario, ils n'ont pas le droit de s'affilier à tout autre groupe syndical.

**Le sénateur Bryden :** Le syndicat des policiers de Toronto est-il membre de votre association?

**M. Griffin :** L'Association des policiers de Toronto est membre de notre association, oui.

**Le sénateur Bryden :** Le groupe est-il accrédité?

**Mr. Griffin:** No, because under Ontario legislation it is a separate statutory regime under the Police Services Act, which allows them to form an association, bargain collectively and represent their members.

**Senator Bryden:** But they have exclusive representation of the membership?

**Mr. Griffin:** Yes.

**Senator Bryden:** Where is your office located?

**Mr. Griffin:** Here in Ottawa.

**Senator Bryden:** Is it the national office?

**Mr. Griffin:** Yes.

**Senator Bryden:** How many employees do you have in your office?

**Mr. Griffin:** We have 10 people in our office.

**Senator Bryden:** It is the national part of the police unions?

**Mr. Griffin:** Police labour, yes.

**Senator Bryden:** Labour unions.

**Mr. Griffin:** I am not trying to be awkward, but there are some significant legal criteria that distinguish us from being unions, particularly in those provinces that I mentioned.

**Senator Bryden:** Distinguish you by what? The inability to strike, is that one of them?

**Mr. Griffin:** That can be one of them. It could be you are not allowed to affiliate with, say, the Canadian Labour Congress or other federations of labour. We do not organize under provincial labour statutes but under police legislation.

**Senator Bryden:** It is separate legislation.

**Mr. Griffin:** We would consider ourselves similar to other professional organizations such as doctors or university professors or teachers, others that generally have their own labour relations schemes.

**Senator Bryden:** Are you self-governing?

**Mr. Griffin:** No.

**Senator Bryden:** If a doctor does bad things, he goes before his council and can lose his licence.

In many ways I have read this brief before, except the names and paragraphs of the Criminal Code have changed, because this is a different group. I appreciate the fact that you are here trying to change the law in order to, in your opinion, be able to protect your membership more than the current situation allows.

The categorical statements being made are a little hard to accept. For example, on page 5 you state that, "Criminals convicted of the following offences would not be covered by Bill C-9." One of the examples that you have here is removing a

**M. Griffin :** Non, parce que la loi ontarienne établit un régime séparé aux termes de la Loi sur les services de police, qui permet aux policiers de former une association chargée de négocier collectivement et de représenter ses membres.

**Le sénateur Bryden :** Mais l'association a le droit exclusif de représenter les membres?

**M. Griffin :** Oui.

**Le sénateur Bryden :** Où est situé votre bureau?

**M. Griffin :** Ici, à Ottawa.

**Le sénateur Bryden :** C'est le bureau national?

**M. Griffin :** Oui.

**Le sénateur Bryden :** Combien d'employés avez-vous à votre bureau?

**M. Griffin :** Nous avons dix personnes à notre bureau.

**Le sénateur Bryden :** C'est le bureau national des syndicats de police?

**M. Griffin :** Des associations de police, oui.

**Le sénateur Bryden :** Des syndicats.

**M. Griffin :** Je n'essaie pas de faire le difficile, mais il y a d'importants critères juridiques qui nous distinguent des syndicats, en particulier dans les provinces que j'ai nommées.

**Le sénateur Bryden :** Qui vous distinguent en quoi? L'incapacité de faire la grève est-il l'un de ces critères?

**M. Griffin :** Cela peut en être un. Il peut être interdit par exemple de s'affilier au Congrès du travail du Canada ou à d'autres centrales syndicales. Nous ne sommes pas organisés en vertu de la législation provinciale du travail, mais plutôt de la législation qui régit les services de police.

**Le sénateur Bryden :** C'est une législation séparée.

**M. Griffin :** Nous considérons que notre organisation est semblable à d'autres associations professionnelles comme celles des médecins, des professeurs d'université ou des enseignants, enfin d'autres groupes qui ont généralement leur propre régime de relations de travail.

**Le sénateur Bryden :** Est-ce que vous vous autoréglementez?

**M. Griffin :** Non.

**Le sénateur Bryden :** Si un médecin fait quelque chose de mal, il est convoqué devant son conseil et peut perdre son permis d'exercice.

À bien des égards, j'ai déjà lu ce mémoire auparavant, sauf que les noms et les paragraphes du Code criminel ont changé parce qu'il s'agit d'un groupe différent. Je vous suis reconnaissant de vous être présenté ici dans le but d'essayer de faire changer la loi d'une manière qui, d'après vous, assurerait à vos membres une meilleure protection que la législation actuelle.

Les déclarations catégoriques que vous avez faites sont un peu difficiles à accepter. Par exemple, à la page 5, vous dites que « les criminels reconnus coupables des infractions suivantes ne sont pas visés par le projet de loi C-9 ». L'un des exemples que vous

child from Canada. Therefore for anyone who removes a child from Canada, it would not be possible for them to receive a conditional sentence.

Not long ago we had a situation where, by misunderstanding, mistake or whatever, a former Olympic champion took her daughter to the United States and a warrant was issued and she was brought back. I do not know if she was in handcuffs when she crossed the border. The matter was settled.

That situation appeared ultimately to be either a domestic misunderstanding or, at the very most, a domestic dispute. You are saying the court should not have had the opportunity to give that person a conditional sentence which would allow her to stay at home where her child lived, et cetera. Is that correct?

**Mr. Griffin:** I am not familiar with the specifics of that case; I do not even know the disposition. Our view is that if the essential elements of that offence are proven and the person is convicted, we do not believe that person should serve a conditional sentence.

**Senator Bryden:** No matter what the extenuating circumstances are? That is the law, and hang them high?

**Mr. Griffin:** That is not quite the case. Again, those are the types of issues that are often dealt with over a plea bargain. It comes down to the offence the person will be convicted of or prosecuted for.

We think a lot of leniency already exists. However, when you get to the point of conviction for those crimes, that should be the remedy; it should not include a conditional sentence.

**Senator Bryden:** Does it not concern you, because you have mentioned plea bargains many times, that if injustice is to result from the set of facts that I just summarized, what will happen is you will not get a conviction or you will get a conviction for mischief or something. If you have laws that are not enforceable by the court or will not be enforced by the court, you bring justice into disrepute.

I know that not many people adhere to it anymore, but it used to be the case that the administration of justice was compartmentalized in that the police protect, investigate, find the facts and lay charges.

The prosecution decides whether it is indictable or summary conviction, and deals with it at that level. The courts are left to do the trial, with a jury or not, and have the discretion to do the sentencing. From there it goes into the system of rehabilitation and so on, including some of the things that we have been talking about here today.

What appears to be happening now is that everybody wants to do everyone else's job. That is, you are here today, and as a citizen and representing a bunch of citizens, you can say whatever you wish. You bring whatever knowledge and experience you have to

donnez est de faire passer un enfant à l'étranger. Par conséquent, quiconque fait passer un enfant du Canada à l'étranger ne pourrait pas bénéficier d'une peine avec sursis.

Il n'y a pas longtemps, nous avons vu une situation où, à la suite d'un malentendu, d'une erreur ou quoi que ce soit, une ancienne championne olympique a amené sa fille aux États-Unis et elle a été ramenée au Canada après qu'un mandat d'arrêt eût été émis. J'ignore si elle était menottée quand elle a traversé la frontière. L'affaire a été réglée.

En fin de compte, il semble qu'il s'agissait d'un malentendu ou, dans le pire des cas, d'une querelle familiale. Vous dites que le tribunal n'aurait pas dû avoir la possibilité de donner à cette personne une peine avec sursis qui lui permettrait de rester à la maison avec son enfant, et cetera. C'est bien cela?

**M. Griffin :** Je ne connais pas les détails de cette affaire; je ne sais même pas comment elle a été réglée. Nous sommes d'avis que si les éléments essentiels de cette infraction sont prouvés et que la personne est reconnue coupable, nous ne croyons pas que cette personne devrait purger une peine d'emprisonnement avec sursis.

**Le sénateur Bryden :** Quelles que soient les circonstances atténuantes? La loi, c'est la loi et tant pis pour les coupables?

**M. Griffin :** Ce n'est pas tout à fait le cas. Les affaires de ce genre débouchent souvent sur un plaidoyer négocié. Tout dépend de l'infraction pour laquelle la personne est condamnée ou est poursuivie.

Nous croyons qu'il existe déjà une très grande indulgence. Cependant, quand on en arrive à une condamnation pour ces crimes, tel devrait être le remède; il ne devrait pas être possible d'accorder une peine avec sursis.

**Le sénateur Bryden :** Ne craignez-vous pas, puisque vous avez mentionné plusieurs fois les plaidoyers négociés, que si une injustice résulte d'une série de faits comme ceux que je viens de résumer, ce qui se passera, c'est qu'il n'y aura aucune condamnation, ou encore la personne sera trouvée coupable de méfait ou quelque chose du genre. Si l'on adopte des lois qui ne sont pas applicables par les tribunaux ou que les tribunaux refusent d'appliquer, on jette le discrédit sur la justice.

Je sais qu'il n'y a plus grand monde pour défendre cette idée, mais autrefois, l'administration de la justice était compartimentée : la police protège, fait enquête, établit les faits et porte des accusations.

La poursuite décide s'il y a lieu de procéder par mise en accusation ou par procédure sommaire et s'occupe de l'affaire à ce niveau. Les tribunaux sont chargés d'instruire le procès, avec ou sans jury, et ont le pouvoir discrétionnaire voulu pour déterminer la peine indiquée. Vient ensuite le système de réadaptation et tout le reste, y compris certains éléments dont nous avons discuté ici aujourd'hui.

Ce qui semble se passer maintenant, c'est que tout le monde veut faire le travail de tous les autres intervenants. C'est-à-dire que vous témoignez ici aujourd'hui, à titre de citoyen et de représentant de nombreux citoyens, et vous pouvez dire ce que

it. The fact is that the people who are trained to do their separate functions, when the separate functions are maintained within their group and done well, the system seems to work quite well.

However, the police, to use an example, are constantly second-guessing the prosecutor because he did not lay enough charges — I know that person is guilty, he just did not prosecute it properly — and is constantly critical of the court because the sentences are never tough enough for the police. I am a former provincial Attorney General and you cannot make the sentences tough enough to please the police.

Should there not be a little more water in our wine, including mine, so that if we did our own jobs well and we let the other folks who are trained for their jobs do their jobs really well, would we not be better served in the end? Could you comment on that?

**Mr. Griffin:** You raise a valid point in terms of the extraordinary cases where people fall into the justice system because of other circumstances, whether it be a family dispute or a dispute between two people over the ownership of property or other types of issues, somehow that tumbles into the justice system.

However, we are concerned with the career criminal, the repeat, chronic, violent offender who, time and time again, comes into the system through the revolving door and then back into the community. This individual could be the person who killed the four officers in Mayerthorpe or the brothers who shot the Constable Strongquill in Manitoba several years ago on Christmas Day. Whoever it is, it is our officers who invariably end up having to deal with these offenders when they go back into the community. What our members are telling us and instructing us to bring here is the concern that our system is not adequately responding and protecting our communities or police officers from these offenders.

That is the level of concern that prompts us and has prompted us for a decade to appeal to you and the members of the House of Commons to take a much more serious look at our system in its entirety. It is very difficult when we are dealing with it slice by slice.

**Senator Andreychuk:** We should correct the situation. You are asking for the bill to be amended to include proposed section 273.3. That is not just removing a child to another jurisdiction; it is removing that child to another jurisdiction for the purposes of a sexual offence.

**Senator Jaffer:** Trafficking.

**Senator Andreychuk:** It is not when a mother or a father takes a child over the border. You are not covering those cases.

**Senator Bryden:** I have just listened to this now. I do not have the quote in front of me.

vous voulez. Vous tablez sur les connaissances et l'expérience que vous possédez. Le fait est que les gens ont reçu une formation pour assumer leurs tâches chacun de leur côté, et le système semble fonctionner très bien quand des fonctions séparées sont assumées séparément par chacun des groupes.

Cependant, la police, à titre d'exemple, trouve constamment à redire parce que le procureur n'a pas porté les bonnes accusations — je sais que cette personne est coupable, c'est simplement que la poursuite n'a pas été bien faite — et critique constamment les tribunaux parce que les peines ne sont jamais assez sévères au goût de la police. Je suis un ancien procureur général provincial et je sais que les peines ne sont jamais assez sévères pour contenter la police.

Ne devriez-vous pas mettre un peu plus d'eau dans votre vin, et moi aussi, de telle sorte que si nous faisons bien notre travail chacun de notre côté et si nous laissons les autres, qui ont la formation voulue, faire leur travail vraiment bien, ne serions-nous pas mieux servi en bout de ligne? Que répondez-vous à cela?

**M. Griffin :** Vous soulevez un argument valable quand vous évoquez des affaires extraordinaires, des gens qui ont des démêlés avec la justice à cause d'autres circonstances, qu'il s'agisse d'une dispute familiale ou d'un conflit entre deux personnes sur la propriété d'un bien ou quelque chose du genre, lorsque l'affaire finit par se retrouver devant les tribunaux.

Cependant, le cas qui nous préoccupe, c'est celui du criminel de carrière, du délinquant récidiviste, chronique et violent qui, à maintes et maintes reprises, est réintroduit dans le système en passant par la porte tournante qui le renvoie dans la collectivité. Ce pourrait être la personne qui a tué les quatre agents à Mayerthorpe ou les frères qui ont abattu l'agent Strongquill au Manitoba il y a plusieurs années, le jour de Noël. Peu importe de qui il s'agit, ce sont nos agents qui, invariablement, sont aux prises avec ces délinquants quand ces derniers réintègrent la collectivité. Or ce que nos membres nous disent et ce qu'ils nous demandent d'évoquer ici, c'est la crainte que notre système ne réagit pas comme il faut et ne protège pas bien nos collectivités ou nos agents de police contre ces délinquants.

Voilà l'inquiétude qui nous incite à intervenir et qui est à l'origine des appels que nous lançons depuis une décennie à vous-même et aux députés à la Chambre des communes pour que vous vous penchiez plus sérieusement sur notre système dans son ensemble. C'est très difficile quand nous procédons par petites retouches.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous devrions remédier à la situation. Vous demandez que le projet de loi soit amendé pour y ajouter l'article proposé 273.3. Il ne s'agit pas seulement de faire passer un enfant dans un autre pays; il faut que l'enfant soit amené à l'étranger aux fins d'une agression sexuelle.

**Le sénateur Jaffer :** C'est la traite de personnes.

**Le sénateur Andreychuk :** Ce n'est pas quand une mère ou un père fait passer la frontière à un enfant. Ces cas ne sont pas visés par votre proposition.

**Le sénateur Bryden :** Je viens d'écouter cet échange. Je n'ai pas la citation sous les yeux.

**Senator Andreychuk:** My legal counsel has provided it to me, I have read it again, and it does not cover what we have always said are child abduction cases in marital disputes, et cetera. Those are very serious cases, but I do not think it is what you were covering. You were covering crossing borders for sexual purposes.

**Senator Bryden:** It would have been nice if it was in part of the presentation.

**The Deputy Chairman:** Now we have had that corrected and I do not think you need to answer, Mr. Griffin.

**Senator Joyal:** Mr. Griffin we heard before your testimony this morning, the representatives of the Canadian Centre for Justice Statistics. I do not know if you had the opportunity to see their presentation. They had a printed brief.

**Mr. Griffin:** Yes, I did.

**Senator Joyal:** I will refer to chart 17, as I am concerned about the overall judgment that is implied in the statistics that are given in that chart. The comment reads:

As we can see for these jurisdictions, the proportion of probationers who return to corrections within the 24 months was a little lower, 18 per cent, than for those serving conditional sentence, 23 per cent, but the proportions are quite similar.

The point I want to make is the proportion of probationers who return to corrections after finishing a sentence in custody was much higher, around 40 per cent. It is important to note that we are unable to take into account prior conviction histories when conducting this analysis.

There is a trend here, not to give absolute importance to the figure, and when I tried to understand the impact of the system the way it works in real terms, that is conditional sentencing and probation, seems to have a better rate of success than sentence custody. You are asking us for more custody. I would say if we were to increase the safety net of our streets and society we would have to pay more attention to the offenders than just sending them back to prison on a higher number of offences.

On page 4 of your submission, you say:

Canada's police officers are frustrated and have lost confidence in a system that sees violent offenders regularly returned to the streets. We need to restore meaningful consequences and deterrence in our justice system, which begins with stiffer sentences, real jail time and tougher parole eligibility and police policies for repeat and violent offenders.

**Le sénateur Andreychuk :** Mon conseiller juridique m'a remis le texte, je l'ai relu et il ne s'applique pas à ce que nous avons toujours considéré comme des affaires d'enlèvement d'enfant en cas de dispute conjugale, et cetera. Ce sont des affaires très graves, mais je ne crois pas que ce soit ce que vous visez. Vous visez plutôt les enfants à qui l'on fait passer la frontière à des fins d'exploitation sexuelle.

**Le sénateur Bryden :** Il eût été préférable que cela fasse partie de votre exposé.

**La vice-présidente :** Nous avons maintenant apporté la rectification et je ne crois pas que vous ayez besoin de répondre, monsieur Griffin.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Griffin, nous avons entendu ce matin, avant votre témoignage, des représentants du Centre canadien de la statistique judiciaire. J'ignore si vous avez pu assister à leur témoignage. Ils ont remis un mémoire écrit.

**M. Griffin :** Oui, j'étais présent.

**Le sénateur Joyal :** Je vous invite à vous reporter au tableau 17, car je suis préoccupé par le jugement d'ensemble qui est implicite dans les statistiques données dans ce tableau. Je cite :

Comme on peut le constater pour ces secteurs de compétence, la proportion de probationnaires qui ont réintégré les services correctionnels dans les 24 mois suivant leur libération était un peu moins élevée (18 p. 100) que celle des condamnés avec sursis (23 p. 100); toutefois, les proportions étaient très semblables.

Je fais remarquer que la proportion de probationnaires qui réintègrent les services correctionnels après avoir fini de purger une peine en prison est beaucoup plus élevée, autour de 40 p. 100. Il est important de signaler que nous ne sommes pas en mesure de tenir compte des antécédents de condamnations antérieures dans cette analyse.

Sans vouloir accorder une importance absolue à ce chiffre, on constate une tendance et quand j'ai essayé de comprendre comment le système fonctionne concrètement, j'ai constaté que les peines d'emprisonnement avec sursis et la probation semblent déboucher sur un meilleur taux de succès que les peines d'incarcération. Vous nous demandez d'incarcérer davantage. Je dirais que si nous voulons accroître la sécurité dans nos rues et dans la société, nous devrions accorder davantage d'attention aux délinquants, au lieu de simplement les renvoyer en prison pour un plus grand nombre d'infractions.

À la page 4 de votre mémoire, vous dites :

Les policiers du Canada sont frustrés et ont perdu confiance en un système dans lequel des délinquants violents sont régulièrement renvoyés dans la rue. Nous devons rétablir des conséquences véritables et une certaine dissuasion dans notre système judiciaire, ce qui commence par des peines plus sévères, du temps passé en prison et des critères plus serrés pour l'admissibilité à la libération conditionnelle dans le cas des délinquants violents et des récidivistes.

It seems to me you make the easy assumption that the more people in prison, the safer the streets. It might be true in a short period of time, the time while the person is in prison, but it does not make the streets safer on the whole, if the person is freed after serving 10 years.

There was a story this week on the news about an offender who was found guilty of serious sexual assault, served his 10-year sentence, and was freed. The person refused any kind of treatment, psychological and psychiatric during the 10 years in prison.

Most of the people sentenced and served, will come back to society, especially those who have been serving conditional sentences or probation with a much higher return of rehabilitation than those sent to custody. I agree that we must be concerned about the safety of our society. We need to think about this. When you make such an overwhelming affirmation, it concerns me. Everyone is concerned with the safety of our society but I believe we need boundaries. I wonder if you are helping us make a decision when you make such overwhelming judgments on the system without the proper qualification. It is not the whole system that does not work; there may be specific cases. To take one example and stretch it to the point where one tries to create an impression and push people in the direction of prisons, is not necessarily serving safety in our society.

**Mr. Griffin:** If I understood the previous presentation, what that statistic does not tell us is if the same people were sentenced to a term of imprisonment had been sentenced to conditional sentence whether or not they would have been higher or lower in their recidivism. If I understand the answer, it is because the profile of the offenders that are being sentenced to prison versus conditional sentencing may be different whether it is the number of prior convictions, the circumstances of the offence or what have you.

I do not think you can make the conclusion that, had those people been sentenced to conditional sentencing, they would have been more successful returning to the community.

We actually would support a more holistic approach to prevention. We agree we must invest in our social safety net to ensure that people make the right choices as young people, and do not get involved in crime or our criminal justice system.

However, once they do, there must be measures to hopefully deter them from continuing that pattern of behaviour. We do not believe, with the profile of the more serious, violent offenders, or sexual predators, that conditional sentencing is the appropriate response. I repeat that we want to ensure a sufficient period of custodial sentence that allows for proper intervention. We do not

Il me semble que vous faites sans trop vous poser de questions l'hypothèse que plus il y aura de gens en prison, plus nos rues seront sûres. C'est peut-être vrai à court terme, c'est-à-dire pendant que la personne est en prison, mais cela ne rend pas les rues plus sûres globalement, si la personne est libérée après avoir purgé dix ans.

Il y avait cette semaine dans les actualités un reportage sur un délinquant qui a été reconnu coupable d'agression sexuelle grave, qui a purgé dix ans de prison et qui a ensuite été libéré. La personne a refusé de suivre le moindre traitement, psychologique et psychiatrique, pendant ses dix ans en prison.

La plupart des gens, après avoir été condamnés et avoir purgé leur peine, réussissent leur réinsertion sociale, surtout ceux qui ont purgé des peines avec sursis ou de probation, dont le taux de réinsertion sociale est beaucoup plus élevé que celui des délinquants qui ont purgé leur peine en prison. Je conviens que nous devons nous préoccuper de la sécurité de notre société. Nous devons y réfléchir. Quand vous faites une affirmation aussi globalisante, cela m'inquiète. Chacun s'inquiète de la sécurité de notre société, mais je crois qu'il nous faut des limites. Je me demande si vous nous aidez à prendre une décision en passant des jugements aussi péremptoires sur le système sans avoir les compétences voulues pour le faire. Ce n'est pas le système tout entier qui ne fonctionne pas; il y a peut-être des cas précis. De prendre un exemple et de s'en servir pour tenter d'impressionner les gens et de les amener à incarcérer davantage, cela ne sert pas nécessairement la cause de la sécurité dans notre société.

**M. Griffin :** Si j'ai bien compris le témoignage des intervenants précédents, ce que ces statistiques ne nous apprennent pas, c'est ceci : si les mêmes personnes qui ont été condamnées à une peine de prison avaient reçu plutôt une peine avec sursis, leur taux de récidive aurait-il été plus haut ou plus bas. Si je comprends bien la réponse, c'est parce que les délinquants qui sont condamnés à la prison ont peut-être un profil différent de celui des délinquants condamnés à une peine avec sursis, sur le plan du nombre de condamnations antérieures, des circonstances de l'infraction et tout le reste.

Je ne crois pas que l'on puisse en conclure que si ces gens-là avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis, ils auraient eu plus de succès dans leur réinsertion sociale.

En fait, nous serions en faveur d'une approche plus holistique en matière de prévention. Nous convenons qu'il faut investir davantage dans notre filet de sécurité sociale pour s'assurer que les gens fassent les bons choix quand ils sont jeunes, qu'ils n'empruntent pas la voie du crime et qu'ils n'aient pas de démêlés avec la justice.

Par contre, quand ils en ont, il faut des mesures qui, espérons-le, les empêcheront de persister dans ce comportement. Nous ne croyons pas que la peine d'emprisonnement avec sursis soit la solution indiquée dans le cas des délinquants violents ayant commis des crimes graves ou des prédateurs sexuels. Je répète que nous voulons garantir une période suffisante d'incarcération

believe that the resources are sufficient in many communities to ensure that even if they are released into the community that there are sufficient probation or parole officers to supervise them.

There are many variables and factors. We are looking at a window of two years less a day for these sentences. If you look at the length of time that people are supervised once they have finished their sentence in prison, the reality is that many of those are probably being convicted and sentenced on dead time or very short periods of incarceration following their original sentence. Ultimately, there is very little if any rehabilitation in those types of sentences. We are not against rehabilitation, we are not against supervision in our communities, but we think it must reflect the profile of the types of offenders receiving these forms of sentences.

Our position is that if we look at the original intent of Bill C-41, or the original bill that brought forward conditional sentences, it was not those serious violent offenders intended to be caught in this scheme.

**The Deputy Chairman:** On page 9, you have a list of nine recommendations, seven of which are specific to sections of the code and two of them are more general.

Which of these recommendations were included in the original bill in the House of Commons?

**Mr. Griffin:** All of them.

**The Deputy Chairman:** With that, I thank you so much for your presentation to us. You have presented a point of view very clearly.

**Senator Andreychuk:** From our side, from the committee, I know we will continue on Bill C-9, but with the concurrence of our leadership we are trusting that we will go to clause-by-clause next week and we understand that witnesses have not been set for Thursday. I trust we can go to clause-by-clause on Bill S-4 and if we can, get the list on Bill C-9. How many more witnesses do we have so we can estimate the time that is needed?

**Senator Joyal:** On the list of witnesses, I understand that the l'Association québécoise des avocates et avocats de la défense have expressed an interest in testifying.

**The Deputy Chairman:** I believe they are coming Wednesday of next week.

**Senator Joyal:** I support their request. It is important. The Criminal Lawyers' Association have expressed an interest also. We should hear those two groups.

**The Deputy Chairman:** I believe they are already on the list for next Wednesday. That leaves us Thursday to do clause-by-clause on some bill if the committee wishes to.

**Senator Joyal:** The steering committee may have a meeting.

permettant de mener à bien l'intervention nécessaire. Nous ne croyons pas que les ressources soient suffisantes, dans beaucoup de collectivités, pour garantir que si ces gens-là sont libérés, il y aurait suffisamment d'agents de probation ou de libération conditionnelle pour les superviser.

Il y a beaucoup de variables et de facteurs. Ces peines sont d'une durée de deux ans moins un jour. Si l'on considère pendant combien de temps les délinquants sont supervisés après avoir terminé de purger leur peine en prison, la réalité est que beaucoup d'entre eux sont probablement condamnés à des périodes d'incarcération très courtes ou même nulles, étant donné le temps déjà passé en prison avant le procès. En fin de compte, les peines de ce type n'offrent que très peu sinon pas du tout de possibilités de réadaptation. Nous ne sommes pas contre la réadaptation, nous ne sommes pas contre la supervision dans la collectivité, mais nous pensons qu'il faut tenir compte du profil des délinquants qui bénéficient de telles peines.

Notre position est que, si l'on revient à l'intention originale du projet de loi C-41, je veux parler du projet de loi qui avait introduit les peines d'emprisonnement avec sursis, il n'était pas prévu que les délinquants violents soient visés par ce régime.

**La vice-présidente :** À la page 9, vous énumérez neuf recommandations, dont sept visent des articles précis du code et deux sont plus générales.

Lesquelles de ces recommandations ont été reprises dans le projet de loi original à la Chambre des communes?

**M. Griffin :** Toutes.

**La vice-présidente :** Cela dit, je vous remercie beaucoup pour votre témoignage. Vous nous avez présenté très clairement votre point de vue.

**Le sénateur Andreychuk :** De notre côté, je sais que nous poursuivrons au comité l'étude du projet de loi C-9, mais avec l'agrément de nos leaders, nous espérons entreprendre l'étude article par article la semaine prochaine et nous croyons savoir qu'aucun témoin n'est prévu jeudi. Je compte donc que nous pourrions aborder l'étude article par article du projet de loi S-4 et, si c'est possible, nous passerons ensuite au projet de loi C-9. Combien d'autres témoins sont prévus? Je pose la question afin d'avoir une idée du temps nécessaire?

**Le sénateur Joyal :** Sur la liste des témoins, je crois comprendre que l'Association québécoise des avocates et avocats de la défense a manifesté son intérêt à témoigner.

**La vice-présidente :** Je crois que ses représentants viendront mercredi prochain.

**Le sénateur Joyal :** J'appuie leur demande. C'est important. La Criminal Lawyers' Association a également manifesté son intérêt. Nous devrions entendre ces deux groupes.

**La vice-présidente :** Je crois qu'ils figurent déjà sur la liste de mercredi prochain. Cela nous laisse jeudi pour l'étude article par article d'un projet de loi, si le comité le souhaite.

**Le sénateur Joyal :** Le comité directeur pourrait se réunir.

**Senator Andreychuk:** As you know, our member has had to be away. The steering committee acts on behalf of the full committee and I am bringing it up on the full committee that we are prepared and have been waiting to proceed to clause-by-clause consideration. We have given due consideration to all of the witnesses, including the last witness that there was an insistence to hear. There will be at least one week for reflection. We have even gone the same day or gone the next day, and I think that was a good rule that Senator Milne had that we hear witnesses one day and go to clause-by-clause the next day. I am suggesting that it would be timely to do it on Thursday, and I trust that there is some concurrence.

I could certainly sit in if there is any need for discussions on that on our side.

**The Deputy Chairman:** We should conclude as a committee that we would move to clause-by-clause next Thursday on Bill C-9 because we are finished with this witness list. Then we will do it as quickly as possible, as you wish, on Bill S-4.

**Senator Andreychuk:** Bill S-4 on Thursday.

**The Deputy Chairman:** Bill C-9 on Thursday.

**Senator Andreychuk:** I think we have finished Bill S-4 and I think it more appropriate to finish Bill S-4 on Thursday.

**Senator Joyal:** On that I understand that the government side seems to be ready to move.

**Senator Andreychuk:** We have been ready for some time.

**Senator Joyal:** I understand that and I will refrain from some comments that I would not like to make around this table. On our side, I will consult with the members and come back to you next Wednesday with the proper stand on moving on Bill S-4. For us there are only two options being either next Thursday or the following Wednesday. I would like to consult the members on our side on those two options.

**Senator Andreychuk:** As you recall, there had been an agreement for some time past to have a clause-by-clause, so I would still suggest that we do Bill S-4 on Thursday, and then move to Bill C-9. We will finish the witnesses on Bill C-9 on Wednesday.

**The Deputy Chairman:** On Wednesday we are here, so we could move to clause-by-clause, if we cannot get a consultation with the members on our side, we will do clause-by-clause on Bill C-9 on Thursday but will consult with our own members first.

The committee adjourned.

**Le sénateur Andreychuk :** Comme vous le savez, notre représentant a dû s'absenter. Le comité directeur décide au nom du comité plénier et je signale au comité plénier que nous sommes prêts et que nous attendons de passer à l'étude article par article. Nous avons entendu avec diligence tous les témoins, y compris le dernier témoin que l'on a insisté pour entendre. Nous aurons au moins une semaine pour réfléchir. Nous avons déjà procédé le jour même ou le lendemain, et je pense que le sénateur Milne a établi une règle valable voulant que nous entendions des témoins une journée pour passer à l'étude article par article le lendemain. Je dis donc qu'il serait opportun de le faire jeudi et j'espère que l'on sera d'accord là-dessus.

Je suis assurément prête à rester s'il faut en discuter de notre côté.

**La vice-présidente :** Nous devrions décider que le comité procédera jeudi prochain à l'étude article par article du projet de loi C-9, parce que nous avons épuisé la liste des témoins. Ensuite, nous passerons le plus rapidement possible au projet de loi S-4.

**Le sénateur Andreychuk :** Le projet de loi S-4 jeudi.

**La vice-présidente :** Le projet de loi C-9 jeudi.

**Le sénateur Andreychuk :** Je pense que nous avons terminé le projet de loi C-9 et qu'il convient plutôt d'en finir avec le projet de loi S-4 jeudi.

**Le sénateur Joyal :** Là-dessus, je crois comprendre que les ministériels sont disposés à procéder.

**Le sénateur Andreychuk :** Nous sommes prêts depuis longtemps.

**Le sénateur Joyal :** Je comprends cela et je vais m'abstenir de formuler certains commentaires que je préfère ne pas dire autour de la table. De notre côté, je vais consulter mes collègues et vous ferez part mercredi prochain de notre position sur l'adoption du projet de loi S-4. Pour nous, il y a seulement deux options possibles, c'est-à-dire jeudi prochain ou le mercredi suivant. Je voudrais consulter mes collègues sur ces deux options.

**Le sénateur Andreychuk :** Vous vous rappellerez que l'on s'était entendu il y a un certain temps procéder à l'étude article par article et je persiste donc à dire que nous devrions faire le projet de loi S-4 jeudi pour passer ensuite au projet de loi C-9. Nous finirons d'entendre les témoins sur le projet de loi C-9 mercredi.

**La vice-présidente :** Mercredi, nous sommes ici. Nous pourrions donc passer à l'étude article par article, et si nous ne pouvons consulter les sénateurs de notre parti, nous ferons l'étude article par article du projet de loi C-9 jeudi, mais nous allons d'abord consulter nos propres membres.

La séance est levée.

**Thursday, April 26, 2007**

*Statistics Canada:*

Lynn Barr-Telford, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Project Manager, Courts Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Sara Johnson, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Police Association:*

David Griffin, Executive Officer.

**Le jeudi 26 avril 2007**

*Statistique Canada :*

Lynn Barr-Telford, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, gestionnaire de projet, Programme des tribunaux, Centre canadien de la statistique juridique;

Sara Johnson, analyste principale, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne des policiers :*

David Griffin, agent exécutif.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

APPEARING

**Thursday, April 19, 2007**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice  
and Attorney General of Canada.

WITNESSES

**Thursday, April 19, 2007**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Acting Senior General Counsel, Criminal Law  
Policy;  
Matthias Villettorte, Counsel, Criminal Law Policy Section.

**Wednesday, April 25, 2007**

*As individuals:*

David E. Smith, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of  
Public Policy, University of Regina (by video conference);  
Anthony Doob, Professor, Centre of Criminology, University of  
Toronto.

*(Continued on previous page)*

COMPARAÎT

**Le jeudi 19 avril 2007**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice  
et procureur général du Canada.

TÉMOINS

**Le jeudi 19 avril 2007**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, avocate générale principale par intérim, Section de  
la politique en matière de droit pénal;  
Matthias Villettorte, avocat, Section de la politique en matière de  
droit pénal.

**Le mercredi 25 avril 2007**

*À titre personnel :*

David E. Smith, membre senior, Institut de politiques d'intérêt  
public de la Saskatchewan, Université de Regina (par  
vidéoconférence);  
Anthony Doob, professeur, Centre de criminologie, Université de  
Toronto.

*(Suite à la page précédente)*