



Third Session
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la
quarantième législature, 2010

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chair:

The Honourable JOAN FRASER

Présidente :

L'honorable JOAN FRASER

Wednesday, November 17, 2010 (in camera)
Thursday, November 18, 2010
Wednesday, November 24, 2010
Thursday, November 25, 2010

Le mercredi 17 novembre 2010 (à huis clos)
Le jeudi 18 novembre 2010
Le mercredi 24 novembre 2010
Le jeudi 25 novembre 2010

Issue No. 16

Fascicule n° 16

Second (final) meeting on:

National Parole Board
User Fees Proposal

Deuxième (dernière) réunion concernant :

La proposition de la Commission nationale des
libérations conditionnelles, conformément à la
Loi sur les frais d'utilisation

and

et

First, second and third meetings on:

Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code
(justification for detention in custody)

Première, deuxième et troisième réunions concernant :

Le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel
(motifs justifiant la détention sous garde)

INCLUDING:

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(National Parole Board
User Fees Proposal)

Y COMPRIS :

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Proposition de la Commission nationale des
libérations conditionnelles, conformément à la
Loi sur les frais d'utilisation)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Fraser, *Chair*

The Honourable John D. Wallace, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Baker, P.C.	* LeBreton, P.C.
Boisvenu	(or Comeau)
Carignan	Marshall
Chaput	Patterson
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Runciman
Joyal, P.C.	Watt

* 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 Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Lang (*November 25, 2010*).

The Honourable Senator Marshall replaced the Honourable Senator Angus (*November 25, 2010*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Neufeld (*November 19, 2010*).

The Honourable Senator Neufeld replaced the Honourable Senator Lang (*November 18, 2010*).

The Honourable Senator Rivest replaced the Honourable Senator Stewart Olsen (*November 12, 2010*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Banks (*November 4, 2010*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente : L'honorable Joan Fraser

Vice-président : L'honorable John D. Wallace

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	* LeBreton, C.P.
Boisvenu	(ou Comeau)
Carignan	Marshall
Chaput	Patterson
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Runciman
Joyal, C.P.	Watt

* 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 :

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 25 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Marshall a remplacé l'honorable sénateur Angus (*le 25 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Neufeld (*le 19 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Neufeld a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 18 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Rivest a remplacé l'honorable sénateur Stewart Olsen (*le 12 novembre 2010*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Banks (*le 4 novembre 2010*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 22, 2010:

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Banks, seconded by the Honourable Senator Moore, for the second reading of Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody).

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Banks moved, seconded by the Honourable Senator Mahovlich, 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 22 juin 2010 :

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Banks, appuyée par l'honorable sénateur Moore, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Banks propose, appuyé par l'honorable sénateur Mahovlich, 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,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 17, 2010
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in camera, at 4:29 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable John D. Wallace, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, P.C., Lang, Runciman, Wallace and Watt (10).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Monday, September 27, 2010, the committee continued its consideration on the National Parole Board User Fees Proposal. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 12.*)

Pursuant to rule 92 (2)(f), the committee commenced its consideration of a draft report.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting.

The deputy chair made an opening statement.

At 5:23 p.m. the committee continued in public.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved:

That the committee's twelfth report, recommending that the Senate approve the proposed increase to the National Parole Board's component of the pardon user fee from \$35 to \$135, which creates a total fee of \$150 (including the RCMP's component), in accordance with section 5 of the User Fees Act, be adopted; and

That the observations be adopted and appended to the report.

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

The Honourable Senator Lang moved:

That Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the observations being appended to the report taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required; and

That the deputy chair present the report, with observations, in the Senate.

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

At 5:26 p.m., the committee adjourned to the call of the deputy chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 2010
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 29, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable John D. Wallace (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, C.P., Lang, Runciman, Wallace et Watt (10).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 27 septembre 2010, le comité poursuit son examen de la proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 12 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f du Règlement, le comité entreprend son étude d'un projet de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

Le vice-président ouvre la séance.

À 17 h 23, le comité poursuit ses travaux en séance publique.

L'honorable sénateur Joyal, C.P., propose :

Que le deuxième rapport du comité, qui recommande que le Sénat approuve la proposition de hausser de 35 \$ à 135 \$ la part des frais d'utilisation exigés qui revient à la Commission nationale des libérations conditionnelles, ce qui porterait le montant total des frais à 150 \$ (y compris la part de la GRC), conformément à l'article 5 de la Loi sur les frais d'utilisation, soit adopté; et

Que les observations soient adoptées et annexées au rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lang propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale des observations annexées au rapport en tenant compte de la discussion d'aujourd'hui et en y apportant tout changement nécessaire lié à la forme, à la grammaire ou à la traduction; et

Que le vice-président présente le rapport au Sénat en y joignant les observations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la vice-présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, November 18, 2010
(37)

[English]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, P.C., Neufeld, Runciman, Wallace and Watt (9).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 22, 2010, the committee began its consideration of Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody).

WITNESSES:

As individuals:

The Honourable Senator Tommy Banks, sponsor of the bill;
Scott Andrews, M.P., sponsor of the bill.

Justice Canada:

Anouk Desaulniers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;
Laura Hodgson, Counsel, Criminal Law Policy Section.

The deputy chair made an opening statement.

The Honourable Tommy Banks and Mr. Andrews each made a statement and, together with Ms. Desaulniers and Ms. Hodgson, answered questions.

At 11:59 a.m., the committee suspended.

At 12:02 p.m. the committee resumed.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the deputy chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 2010
(37)

[Traduction]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, C.P., Neufeld, Runciman, Wallace et Watt (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 juin 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde).

TÉMOINS :

À titre personnel :

L'honorable sénateur Tommy Banks, parrain du projet de loi;
Scott Andrews, député, parrain du projet de loi.

Justice Canada :

Anouk Desaulniers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal;
Laura Hodgson, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le vice-président ouvre la séance.

L'honorable Tommy Banks et M. Andrews font chacun une déclaration puis, avec Mmes Desaulniers et Hodgson, répondent aux questions.

À 11 h 59, la séance est suspendue.

À 12 h 2, la séance reprend.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la vice-présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2010
(38)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:20 p.m., in room 257, East Block, the deputy chair, the Honourable John Wallace, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, P.C., Lang, Runciman, Wallace and Watt (10).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 22, 2010, the committee continued its consideration of Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody).

WITNESSES:

Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman.

As individuals (by video conference):

David Bagby;

Kathleen Bagby.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Barrister.

The deputy chair made an opening statement.

It was agreed that Mr. Andrews, M.P., sit at the table to hear the witnesses.

Ms. O'Sullivan, Mr. Bagby and Ms. Bagby each made an opening statement and answered questions.

At 5:24 p.m., the committee suspended.

At 5:29 p.m. the committee resumed.

Mr. Downes made an opening statement and answered questions.

At 6:32 p.m., the committee adjourned to the call of the deputy chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2010
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 20, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable John D. Wallace (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, C.P., Lang, Runciman, Wallace et Watt (10).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 juin 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde).

TÉMOINS :

Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels :

Sue O'Sullivan, ombudsman fédéral.

À titre personnel (par vidéoconférence) :

David Bagby;

Kathleen Bagby.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, avocat.

Le vice-président ouvre la séance.

Il est convenu que M. Andrews, député, puisse s'asseoir à la table pour entendre les témoins.

Mme O'Sullivan, M. Bagby et Mme Bagby font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 24, la séance est suspendue.

À 17 h 29, la séance reprend.

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

À 18 h 32 le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la vice-présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, November 25, 2010
(39)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, P.C., Marshall, Patterson, Rivest, Runciman, Wallace and Watt (11).

Other senator present: The Honourable Senator Banks (1).

In attendance: Jennifer Bird, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, June 22, 2010, the committee continued its consideration of Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody).

WITNESS:

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

The deputy chair made an opening statement.

Ms. Illingworth made an opening statement and answered questions.

At 11:50 a.m., the committee suspended.

At 11:56 a.m., the committee resumed.

At 11:59 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee continued in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of today's meeting.

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

ATTEST:

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 2010
(39)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Joyal, C.P., Marshall, Patterson, Rivest, Runciman, Wallace et Watt (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Banks (1).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 juin 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde).

TÉMOIN :

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.

Le vice-président ouvre la séance.

Mme Illingworth fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 11 h 50, la séance est suspendue.

À 11 h 56, la séance reprend.

À 11 h 59, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

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

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday November 23, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your committee, to which was referred the document “National Parole Board User Fees Proposal” dated September 27, 2010, has, in obedience to its order of reference of Monday, September 27, 2010, examined the proposed user fee.

Your committee recommends that, in accordance with section 5 of the *User Fees Act*, the Senate approve the proposed increase to the National Parole Board’s component of the pardon user fee from \$35 to \$135, which creates a total fee of \$150 (including the RCMP’s component).

Your committee has also made certain observations which are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le vice-président,

JOHN D. WALLACE

Deputy Chair

(Appendix to the report appears following the evidence)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 23 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l’honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le document « Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d’utilisation », en date du 27 septembre 2010, a, conformément à l’ordre de renvoi du lundi 27 septembre 2010, étudié la proposition de frais d’utilisation.

Votre comité recommande que, conformément à l’article 5 de la *Loi sur les frais d’utilisation*, le Sénat approuve la proposition de hausser de 35 \$ à 135 \$ la part des frais d’utilisation exigés qui revient à la Commission nationale des libérations conditionnelles, ce qui porterait le montant total des frais à 150 \$ (y compris la part de la GRC).

Votre comité a aussi fait certaines observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

(L’annexe au rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 18, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody), met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill.

Senator John D. Wallace (*Deputy Chair*) in the chair

[*English*]

The Deputy Chair: Good morning and welcome to committee colleagues and our guests.

I am John Wallace, a senator from New Brunswick and the deputy chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. The matter before our committee today, which will, of course, be given very serious and thorough thought and review, is Bill C-464, an act to amend the Criminal Code, commonly referred to as justification for detention in custody. This is a one-clause bill that, if enacted, would amend one of the provisions governing the granting or denial of judicial interim release, more commonly referred to as bail and found in section 515 of the Criminal Code.

More specifically, clause 1 of the bill would amend section 515(10)(b) by adding the words “any person under 18 years of age” to this section with respect to the granting or denial of bail for those who have been charged with an offence against a minor.

In other words, Bill C-464 would serve to highlight for justices the need to specifically consider whether the detention of a person who has been charged with an offence is necessary for the protection and safety of minors when considering whether detention is necessary for the protection and safety of the public generally.

The provisions governing whether bail will be granted to persons accused of a crime and detained by police officers following arrest are primarily found at sections 515 to 523 of the Criminal Code.

Generally, if a person accused of a crime has been detained by a peace officer following arrest, the justice, that is either a Justice of the Peace or a provincial court judge, must, in principle, release the accused at the bail hearing after he or she has signed an undertaking without conditions. If the Crown wishes to have an accused detained pending trial or wishes to have conditions imposed on an accused before he or she may be released, the prosecutor must provide justification for requesting this. In other words, the onus is on the prosecutor to justify the continued detention of the accused or his or her release on conditions.

This bill was first introduced in the House of Commons in the previous parliamentary session and then reintroduced at the start of this session. Bill C-464 was first introduced in this session in

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde), se réunit aujourd'hui à 10 h 34 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur John D. Wallace (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Bonjour et bienvenue à nos collègues du comité et à nos invités.

Je suis John Wallace, sénateur du Nouveau-Brunswick et vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Le sujet sur lequel notre comité doit se pencher aujourd'hui est le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde). Cette mesure va bien sûr faire l'objet d'une réflexion et d'un examen très approfondis. Il s'agit d'un projet de loi qui contient un seul article et qui, s'il était adopté, modifierait une des dispositions régissant l'octroi ou le refus de la mise en liberté provisoire par voie judiciaire, plus couramment appelé cautionnement, que l'on retrouve à l'article 515 du Code criminel.

Plus précisément, l'article 1 du projet de loi modifierait l'alinéa 515(10)b) en ajoutant les mots « ou celle des personnes âgées de moins de 18 ans » à l'article régissant l'octroi ou le refus de la mise en liberté provisoire de personnes qui ont été accusées d'une infraction contre un mineur.

Autrement dit, le projet de loi C-464 a pour but d'inviter les juges à examiner avec une attention particulière la question de savoir si la détention de la personne accusée d'une infraction est nécessaire pour la protection et la sécurité de mineurs lorsqu'ils doivent décider si la détention est nécessaire pour la protection et la sécurité du public en général.

Les dispositions relatives à la mise en liberté provisoire des personnes accusées d'avoir commis un acte criminel et détenues par des policiers à la suite d'une arrestation se trouvent principalement aux articles 515 à 523 du Code criminel.

D'une façon générale, lorsqu'une personne accusée d'avoir commis un acte criminel est détenue par un agent de la paix après son arrestation, le juge de paix ou le juge de la cour provinciale doit, en principe, libérer l'accusé à l'audience sur cautionnement pourvu que celui-ci ait signé une promesse sans condition. Si le ministère public souhaite que l'accusé soit détenu en attendant son procès, ou souhaite assortir de conditions sa mise en liberté, le procureur doit justifier sa demande. Autrement dit, il incombe au procureur de justifier le maintien en détention de l'accusé ou sa mise en liberté assortie de conditions.

Ce projet de loi a d'abord été présenté à la Chambre des communes lors de la session précédente, puis déposé à nouveau au début de la présente session. Le projet de loi C-464 a d'abord été

the Senate on March 23, 2010 and was referred to this committee on June 22, 2010. The committee is beginning its hearings on Bill C-464 here today.

To discuss this bill in greater detail, I am pleased to introduce to the committee the Senate sponsor, the Honourable Senator Tommy Banks. He is accompanied by the sponsor of the bill in the House of Commons, Mr. Scott Andrews, Member of Parliament for Avalon in the province of Newfoundland and Labrador.

We will begin by hearing opening remarks from Senator Banks followed by Mr. Andrews.

Also with us today to answer any technical questions that members may have about the bill are, from Justice Canada, Anouk Desaulniers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section; and Laura Hodgson, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Once Senator Banks and Mr. Andrews have delivered their opening statements, we will proceed to questions from committee members.

Senator Banks, the floor is yours.

Hon. Tommy Banks, sponsor of the bill: Thank you, Mr. Chair and honourable senators, for this opportunity. Mr. Andrews is the author of this legislation as well as its sponsor in the House of Commons.

I think I heard you say, Senator Wallace, that this bill has a reference to persons who are charged with crimes having to do with a minor person, although I may have misunderstood that. In fact, the bill has to do with whether bail will be granted in a case of any person charged with a crime, the granting of which bail might have an effect upon a minor person who is involved, often family members.

There is currently a case in Newfoundland involving with a man named David Folker who could potentially, in some ways, have a relationship to the case that gave rise to Mr. Andrews' legislation. Anyone who has ever lost a child for any reason knows that it is backwards; that is not the right order of things.

My interest in this matter was piqued when my wife and I attended, at the urging of a film critic, a film at the Edmonton International Film Festival years ago called *Dear Zachary: A Letter to a Son About His Father*. I have obtained copies of that film and sent it to every member of Parliament, including every member of the House of Commons and of the Senate, and latterly again, to members of this committee. I commend your attention to it because, despite the fact that it is a film, and it is polemic in some ways, it is still the most compelling testimony that could possibly be made, more compelling, I would modestly suggest, than anything that either Mr. Andrews or I could say in favour of the actions and the effect that the present bill would have.

présenté à cette session du Sénat le 23 mars 2010, puis il a été renvoyé à notre comité le 22 juin 2010. Le comité commence aujourd'hui ses audiences sur le projet de loi C-464.

Pour discuter de ce projet de loi plus en détail, je suis heureux de vous présenter le sénateur qui a parrainé le projet de loi, l'honorable sénateur Tommy Banks. Il est accompagné par le parrain du projet de loi à la Chambre des communes, M. Scott Andrews, député d'Avalon de la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

Nous commencerons avec les déclarations du sénateur Banks et de M. Andrews.

Aujourd'hui nous accueillons également des personnes qui pourront répondre aux questions techniques concernant le projet de loi. Il s'agit de Mme Anouk Desaulniers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, et de Mme Laura Hodgson, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, toutes deux de Justice Canada.

Une fois que le sénateur Banks et M. Andrews auront fait leurs déclarations, nous passerons aux questions des membres du comité.

Sénateur Banks, vous avez la parole.

L'honorable Tommy Banks, parrain du projet de loi : Merci, monsieur le président et honorables sénateurs de l'opportunité que vous m'offrez. M. Andrews est l'auteur de ce projet de loi de même que son parrain à la Chambre des communes.

Je crois vous avoir entendu dire, sénateur Wallace, que ce projet de loi faisait référence aux personnes qui sont accusées d'avoir commis des crimes reliés à des mineurs, bien que j'aie pu mal comprendre. De fait, ce projet de loi porte sur la décision de libérer une personne accusée d'une infraction criminelle moyennant un cautionnement, dans les cas où cette mise en liberté pourrait avoir un effet sur un mineur qui est concerné, souvent un membre de la famille.

Il y a actuellement devant les tribunaux de Terre-Neuve-et-Labrador un cas mettant en cause un dénommé David Folker qui pourrait, potentiellement, avoir un lien avec l'affaire à l'origine du projet de loi de M. Andrews. Quiconque a perdu un enfant pour quelque raison que ce soit sait qu'il s'agit d'une aberration, parce que ce n'est pas l'ordre normal des choses.

Mon intérêt a été piqué pour cette affaire lorsque ma femme et moi, à l'invitation d'un critique de cinéma, avons assisté à la projection du film intitulé *Dear Zachary : A Letter to a Son About His Father* au Festival du film international d'Edmonton il y a des années. J'ai obtenu des copies de ce film que j'ai envoyées à chacun des députés de la Chambre des communes et à chaque sénateur, et aussi aux membres de votre comité. Je vous invite à le regarder parce que, malgré qu'il s'agisse d'un film, le sujet suscite la polémique d'une certaine façon et représente le témoignage le plus probant qui puisse être fait, davantage peut-être que les propos de M. Andrews ou les miens en faveur des mesures qui sont proposées et des effets que ce projet de loi pourrait avoir.

The present bill is nothing more than a red flag. It calls the attention, we hope, of a court to the question of whether the granting of judicial release, whether the granting of bail by a justice in the case of a crime having been charged against a person might have an effect upon children.

In this case, in the case that gave rise to this, which is the case of the murder of Zachary Turner, it is arguable, I think, that had the full facts been known to the respective judges in the case, particularly to the judge who granted bail, the last granting of bail, to Dr. Shirley Turner, had the Crown been aware of all of the circumstances that might have led to a danger to a child — in this case her child — had the prosecution argued strenuously against the granting of bail and had the court been fully cognizant of the facts that would have led a reasonable person to think that there might be a danger to the life of a child involved, it is unlikely that bail would have been granted; and it is unlikely that the subsequent events that resulted in the deaths of two people would have happened. The inquiry that was undertaken in Newfoundland after the fact determined precisely that and said, in fact, that if bail had not been granted in that particular case, this inquiry would not be necessary.

I urge your positive consideration of this proposed legislation because I believe that it could do some good, and I believe that it can do no harm. On the assumption that you may have had a chance to either listen to what I have said before about this bill in the Senate or that you might have had a chance to view that film, I will eschew setting out the story of Zachary Turner's murder and revert to questions because I think it is most valuable that we should have time for questions. I will now ask Mr. Andrews, the author of the legislation before you, to speak to it.

Scott Andrews, M.P., sponsor of the bill: Thank you, Mr. Chair, members of the committee. First, let me thank you for inviting me to appear before this committee to discuss Bill C-464. It has been some time since the bill has been before the Senate, and I am pleased the committee has cooperated and, with a change in your schedule, accommodated the progress of this bill. I especially want to thank Senator Banks for his continued interest and dedication to the legislation. As you know, Senator Banks sponsors the bill in the Senate, and his cooperation is very much appreciated.

After significant research and consultation, I first introduced Bill C-464, an act to amend the Criminal Code, referred to as justification for detention in custody, in the House of Commons on October 23, 2009. Second reading followed on December 4, 2009. The House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights approved the bill with only one minor amendment proposed by government, and it was accepted by all parties on March 16, 2010. Only a few days later, I was fortunate enough to have Bill C-464 approved in the house at third reading. I am humbled at all stages of the progress of this bill so far. Bill C-464 has received all-party support, and I believe it is an indication of the importance of this bill and the support to ensure that some of the most vulnerable in our society are protected.

Ce projet de loi n'est rien d'autre qu'un signal d'alarme. Il attirera l'attention des tribunaux, du moins l'espérons-nous, sur la possibilité que la mise en liberté judiciaire, la mise en liberté sous caution d'une personne accusée d'avoir commis un crime ait des conséquences pour des enfants.

En l'occurrence, c'est le meurtre de Zachary Turner qui est à l'origine de ce projet de loi. On pourrait soutenir que, si tous les faits avaient été connus des juges saisis de cette affaire, particulièrement du juge qui a accordé à la Dre Shirley Turner sa dernière mise en liberté sous caution, si le ministère public avait été au courant de toutes les circonstances qui auraient pu mettre la vie d'un enfant en danger, en l'occurrence le propre enfant de l'accusée, si la poursuite s'était opposée vigoureusement à la mise en liberté sous caution et si le tribunal avait été bien informé des faits qui auraient pu amener une personne raisonnable à croire que la vie de l'enfant en cause pourrait être mise en danger, il est peu probable que la liberté sous caution aurait été accordée. De même, il est peu probable que les événements subséquents qui ont entraîné la mort de deux personnes se seraient produits. L'enquête menée par Terre-Neuve-et-Labrador après coup a permis de le démontrer et d'établir que, si la mise en liberté sous caution avait été refusée dans ce cas particulier, l'enquête n'aurait pas été nécessaire.

Je vous invite vivement à considérer positivement ce projet de loi, parce que j'estime qu'il pourrait avoir un effet utile et qu'il ne peut faire de tort. Je suppose que vous avez eu la chance d'entendre ce que j'ai déjà dit au Sénat au sujet de ce projet de loi ou que vous avez eu la chance de voir le film; je vais donc m'abstenir de vous raconter l'histoire du meurtre de Zachary Turner et je passerai aux questions, car selon moi, il est plus utile de prévoir un peu de temps pour les questions. Je demanderais maintenant à M. Andrews, l'auteur de ce projet de loi, de vous en parler.

Scott Andrews, député, parrain du projet de loi : Merci, monsieur le président et membres du comité. Permettez-moi d'abord de vous remercier de m'inviter à témoigner devant votre comité pour parler du projet de loi C-464. Ce projet de loi a été déposé au Sénat il y a un certain temps et je suis heureux de constater que votre comité a coopéré et que vous avez modifié votre calendrier de travail pour faciliter l'étude du projet de loi. Je tiens à remercier particulièrement le sénateur Banks pour son intérêt constant et son engagement continu en faveur du projet de loi. Comme vous le savez, le sénateur Banks parraine le projet de loi au Sénat, et j'apprécie grandement sa coopération.

Après moult recherches et consultations, j'ai déposé le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde), à la Chambre des communes le 23 octobre 2009. La deuxième lecture a suivi le 4 décembre 2009. Le comité permanent de la Justice et des droits de la personne de la Chambre des communes a approuvé le projet de loi avec un seul amendement mineur proposé par le gouvernement et tous les partis ont accepté le projet de loi le 16 mars 2010. Quelques jours plus tard seulement, j'ai eu le plaisir de voir le projet de loi C-464 adopté en troisième lecture par la Chambre. Je suis surpris de l'évolution de ce projet de loi jusqu'à maintenant. Tous les partis ont accordé leur appui au projet de loi C-464, ce qui est sans doute une indication de l'importance de la mesure, et du soutien qu'on lui accorde pour que les plus vulnérables de notre société soient protégés.

I want to take a few minutes to explain the background behind this bill, how I got started and let you know about the people and their tragedies that compelled me to use my first opportunity of a private member's bill to try to make a difference.

All of us in Newfoundland and Labrador and many people across the country heard about the terrible story of the murder of a young up-and-coming doctor in 2001, Dr. Andrew Bagby. He was murdered in a Pennsylvania park, and at that time, police in the United States questioned Dr. Shirley Turner of St. John's, Newfoundland on her connection to this horrific crime. Soon after, Dr. Turner fled to Newfoundland and made known her pregnancy with the child of the late Dr. Bagby. Court proceedings followed, and Dr. Turner fought to stay in Canada. Soon after, Zachary Turner was born and grandparents Kate and David Bagby moved to Newfoundland to file for custody.

During the court proceedings, Dr. Turner was granted bail, and Zachary remained in her custody with the grandparents being provided supervised visitation. On August 18, 2003, Dr. Turner took her own life and the life of 13-month-old Zachary while on bail. Dr. Turner jumped into the Atlantic Ocean at Conception Bay, and she and Zachary both died.

Since that time, Kate and David Bagby have been presenting their story and seeking reform on bail legislation in Canada. I was fortunate enough to have Mr. and Ms. Bagby join me and appear before the House of Commons committee as witnesses earlier this year.

It is important that I also acknowledge the ongoing efforts of our friend, Kurt Kuenne. Mr. Kuenne was a close friend of Dr. Bagby and his son Zachary Turner and was the producer of the documentary *Dear Zachary: A Letter to a Son About His Father*, to which Senator Banks referred. It has played throughout Canada and across the national media. I can assure you that it is near and dear to Mr. Kuenne's heart, and he has used his talents to have the story told and to promote legislative reform.

Approximately two years ago, I received an invitation to attend a special screening of the documentary for senators and members of Parliament in Ottawa. At that time, I had the pleasure to meet and talk with Kate and David Bagby and Kurt Kuenne for the first time. While watching the documentary and listening to their personal stories had a profound impact, it was shortly after that that I knew my first-ever private member's bill would try to advance the efforts of bail reform in Canada.

Obviously, I had to quickly come up to speed on the process and procedures for a private member's bill and options for amendments to the Criminal Code of Canada pertaining to bail. We had to balance the Canadian Charter of Rights and Freedoms

Permettez-moi de prendre quelques minutes pour vous faire part du contexte à l'origine de ce projet de loi, et vous raconter comment j'ai amorcé ce travail et aussi pour vous parler des personnes et de leur tragédie qui m'ont poussé à profiter de la première opportunité qui m'était accordée de présenter un projet de loi d'initiative parlementaire pour essayer de faire progresser les choses.

Nous tous de Terre-Neuve-et-Labrador et plusieurs autres personnes au pays avons entendu parler du terrible meurtre d'un jeune médecin prometteur en 2001, le Dr Andrew Bagby. Il a été assassiné dans un parc de la Pennsylvanie et, à l'époque, la police des États-Unis avait questionné la Dre Shirley Turner, de St. John's, Terre-Neuve-et-Labrador, sur son lien avec ce crime horrible. Peu après, la Dre Turner a fui à Terre-Neuve-et-Labrador et a annoncé être enceinte de l'enfant de feu Dr Bagby. Des procédures judiciaires ont suivi et la Dre Turner a cherché à demeurer au Canada. Peu après, Zachary Turner est né, et les grands-parents Kate et David Bagby ont déménagé à Terre-Neuve-et-Labrador pour réclamer la garde de l'enfant.

Lors des procédures judiciaires, la Dre Turner a obtenu sa mise en liberté sous caution, elle a conservé la garde de l'enfant Zachary et les grands-parents ont obtenu des droits de visite supervisée. Le 18 août 2003, la Dre Turner s'est enlevé la vie et a tué son fils Zachary âgé de 13 mois, alors qu'elle était en liberté sous caution. La Dre Turner a plongé dans l'océan Atlantique, à Conception Bay, et elle et Zachary sont décédés.

Depuis, Kate et David Bagby racontent leur histoire et cherchent à faire modifier les règles régissant la mise en liberté sous caution au Canada. J'ai eu le privilège de voir M. et Mme Bagby se joindre à moi et témoigner devant le comité de la Chambre des communes plus tôt cette année.

Il est important également de reconnaître les efforts constants de notre ami Kurt Kuenne. M. Kuenne était un ami proche du Dr Bagby et de son fils Zachary Turner, et il a produit le documentaire *Dear Zachary : A Letter to a Son About His Father*, auquel le sénateur Banks a fait référence. Ce film a été projeté partout au Canada et mentionné dans les médias nationaux. Je puis vous assurer que M. Kuenne prend à cœur cette question et qu'il s'est servi de ses talents pour raconter l'histoire et pour promouvoir une réforme de la législation.

Il y a environ deux ans, j'ai été invité à un visionnement spécial du documentaire pour les sénateurs et les députés à Ottawa. À cette époque, j'ai eu le plaisir de rencontrer Kate et David Bagby et Kurt Kuenne pour la première fois, et d'échanger avec eux. Le visionnement du documentaire et l'histoire personnelle de ces personnes ont eu un profond impact sur moi, et c'est peu après que j'ai compris que mon tout premier projet de loi d'initiative parlementaire contribuerait à faire réformer les conditions de la mise en liberté sous caution au Canada.

Bien évidemment, j'ai dû apprendre très rapidement le mécanisme et les procédures reliés à un tel projet de loi de même que les options qui s'offraient pour modifier le Code criminel du Canada relativement à la mise en liberté sous

and the need to have our court system reflect the requirement to protect the safety of minors while those accused of serious crimes are being considered for bail.

After consulting with Mr. and Ms. Bagby, discussing my intentions with colleagues and working with the legislative branch of the House of Commons, I introduced Bill C-464 in October of that year. As you know, the bill is entitled An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody).

In summary, the bill when enacted will an amendment to the Criminal Code to provide that the detention of an accused in custody may be justified where it is necessary for the protection and safety of any person under the age of 18.

From the very beginning, Bill C-464 has not been about me. As you know, MPs can create private member's bills for two reasons: one, to make a political statement knowing it will not go anywhere, or, two, if they believe realistic change can be made and are hopeful that their actions can make a difference in our communities.

This bill is an accomplishment that reflects the strength and determination of David and Kate Bagby, parents of the late Andrew Bagby and grandparents of the late Zachary Turner. As Senator Banks can verify, these two amazing people used their strength and determination to attract the attention of decision makers and have them focus on the need to bring about change to the current bail legislation. It is in memory of Andrew Bagby and Zachary Turner that we move this bill forward and do everything in our power to prevent this from happening to another family.

I have pledged my support to the Bagbys and all Canadians who want legislative reform within the Criminal Code. Hopefully, legislative change will strengthen bail requirements and achieve a common goal, namely, that no one has to witness and live through the devastation of losing loved ones through circumstances that are later determined to have been preventable.

Following this tragedy, the Government of Newfoundland and Labrador indicated a review and investigation of the circumstances surrounding the death of Zachary Turner. Dr. Peter Markesteyn was appointed to conduct a review and report findings to the provincial government. Dr. Markesteyn has extensive experience in the conduct of child and adult death reviews and has consulted to the Justice Canada. His professional experience includes many years of teaching in the faculty of medicine at several Canadian universities, including the universities of Alberta and Manitoba and Memorial University in Newfoundland. He has also been retained as a consultant by the Royal Canadian Mounted Police, RCMP, training division in Regina; the Atlantic Police Academy in Charlottetown; and the Canadian Police College here in Ottawa.

caution. Il a fallu concilier la Charte canadienne des droits et libertés et la nécessité pour notre système judiciaire d'assurer la sécurité des mineurs, lorsqu'il s'agit de mettre en liberté sous caution des personnes accusées d'un crime grave.

Après avoir consulté M. et Mme Bagby, discuté de mes intentions avec mes collègues et travaillé avec la Direction générale des affaires législatives de la Chambre des communes, j'ai déposé le projet de loi C-464 en octobre de cette année. Comme vous le savez, le projet de loi s'intitule Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde).

En résumé, l'adoption de ce projet de loi modifiera le Code criminel et fera en sorte que la détention d'un accusé pourrait être justifiée, s'il y a lieu, pour assurer la protection et la sécurité de toute personne âgée de moins de 18 ans.

Je n'ai jamais fait du projet de loi C-464 une affaire personnelle. Comme vous le savez, les députés peuvent déposer des projets de loi d'initiative parlementaire pour deux raisons : d'abord, pour faire une déclaration politique en sachant fort bien qu'elle n'ira nulle part ou deuxièmement, s'ils croient vraiment que des changements peuvent être apportés et qu'ils sont confiants que leurs actions pourraient faire une différence pour nos collectivités.

Ce projet de loi reflète la force et la détermination de David et Kate Bagby, les parents de feu Andrew Bagby et grands-parents de feu Zachary Turner. Comme le sénateur Banks pourra vous le confirmer, ces deux personnes extraordinaires se sont servies de leur force et de leur détermination pour attirer l'attention des décideurs et pour les amener à se concentrer sur des changements à la législation courante portant sur la mise en liberté sous caution. C'est pour respecter la mémoire d'Andrew Bagby et de Zachary Turner que nous voulons faire adopter ce projet de loi et que nous ferons tout en notre pouvoir pour éviter que la même chose n'arrive à une autre famille.

J'ai promis d'accorder mon soutien aux Bagby et à tous les Canadiens qui souhaitent une réforme législative du Code criminel. Il faut espérer que les changements législatifs renforceront les conditions de la mise en liberté sous caution et permettront de réaliser un objectif commun, c'est-à-dire que personne n'ait à supporter la perte d'un être cher dans des circonstances qui, avec le recul, auraient pu être évitées.

À la suite de cette tragédie, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a annoncé qu'il examinerait les circonstances entourant le décès de Zachary Turner et qu'il ferait enquête. Le Dr Peter Markesteyn a été nommé pour examiner ce cas et pour faire rapport de ses conclusions au gouvernement provincial. Le Dr Markesteyn a une longue expérience de l'examen de décès d'enfants et d'adultes, et il a travaillé comme consultant pour Justice Canada. Son expérience professionnelle comprend de nombreuses années d'enseignement à la faculté de médecine de plusieurs universités canadiennes, y compris les universités de l'Alberta et du Manitoba, et l'Université Memorial à Terre-Neuve-et-Labrador. Il a également été consultant pour la Gendarmerie royale du Canada (GRC), division de la formation à Regina, pour l'Académie de police de l'Atlantique à Charlottetown et pour le Collège canadien de police, ici à Ottawa.

Dr. Markesteyn conducted an exhaustive investigation over a 15-month period, and at the end, reached two conclusions, to which Senator Banks alluded: one, Zachary Turner's death was preventable; and, two, Zachary Turner was in his mother's care when he should not have been.

Although Dr. Markesteyn was not mandated to review federal legislation concerning bail conditions, the provincial minister of justice at the time did bring those findings to the attention of the federal minister. When reviewing this bill and this circumstance, this was the only aspect of federal law that could be changed to try to make a difference in the lives of young people who are in protection.

As I have continually stated, from a tragic ending, we are bring this new beginning of bail reform so that no other family will have to go through the devastation that Kate and David Bagby have gone through. We have made considerable progress on the bill, and it my hope that such progress can continue as we move this through the Senate.

For the past two years and since this bill has been introduced, I have heard from many stakeholder groups, including the Canadian Resource Centre for Victims of Crime and proponents of the proposed Cordon's law in British Columbia, which deals with legislative reform and restraining orders regarding children. In addition, I have been contacted by individuals who have gone through or are going through similar tragic situations. I can assure you of their support for and keen interest in the progress of this bill.

Once again, I would like to thank Senator Banks for his support. I want to thank the committee's members for their interest in the debate on this bill, and I look forward to answering your questions.

The Deputy Chair: Just before turning to Ms. Desaulniers and Ms. Hodgson, I want to say that you are to be applauded — both you and Senator Banks — for doing all that you can to address the indescribable sorrow and tragedy that has happened from this event and for trying to prevent that in the future.

We will have the discussion about the bill. I will not pre-judge the discussion, but I applaud both of you for taking the initiative that you have. The sorrow and tragedy is beyond description for all of us, so thank you for that.

Senator Banks: To help focus the questions, it might be helpful for members to know that when we were looking at how to go about this, we first went to the knee-jerk big hammer. We looked very carefully and consulted with many people in the legislative branch and elsewhere to find out exactly how far we could go and what the safest route to take would be — the most efficacious, but consistent with other legislation, the Constitution and the

Le Dr Markesteyn a mené une enquête poussée sur une période de 15 mois et il en est venu à deux conclusions auxquelles le sénateur Banks a fait allusion : premièrement, le décès de Zachary Turner aurait pu être évité et, deuxièmement, Zachary Turner était sous la responsabilité de sa mère, mais cela n'aurait pas dû être le cas.

Bien que le Dr Markesteyn n'ait pas été mandaté pour revoir les dispositions fédérales régissant les conditions de la mise en liberté sous caution, le ministre provincial de la Justice de l'époque a porté les conclusions du Dr Markesteyn à l'attention du ministre fédéral. Lors de l'examen du projet de loi et des circonstances entourant sa formulation, c'était le seul aspect du droit fédéral qui pouvait être modifié pour tenter d'épargner la vie de jeunes personnes qui sont sous la protection d'un adulte.

Comme je l'ai dit continuellement, ces événements tragiques nous permettent de réformer les conditions de la mise en liberté sous caution afin que d'autres familles n'aient pas à subir les horreurs que Kate et David Bagby ont dû subir. Nous avons fait des progrès considérables avec ce projet de loi et j'espère que ces progrès vont se poursuivre lorsque le projet de loi sera étudié par le Sénat.

Au cours des deux dernières années et depuis le dépôt de ce projet de loi, j'ai entendu plusieurs groupes d'intervenants, notamment ceux du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, et les parrains du projet de loi Cordon en Colombie-Britannique, qui porte sur la réforme législative et sur les ordonnances de non-communication avec les enfants. De plus, des personnes qui ont connu les mêmes événements ou qui vivent des situations tragiques similaires ont communiqué avec moi. Je puis vous assurer de leur soutien et de leur intérêt pour l'adoption de ce projet de loi.

Encore une fois, j'aimerais remercier le sénateur Banks de son soutien. Je remercie également votre comité pour l'intérêt qu'il porte à l'examen de ce projet de loi. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le vice-président : Avant de donner la parole à Mme Desaulniers et à Mme Hodgson, je dois vous féliciter, vous et le sénateur Banks, pour tout ce que vous faites pour atténuer le caractère extrêmement triste et tragique de cet événement et pour tenter d'éviter que cela ne se reproduise.

Nous discuterons de ce projet de loi. Je ne veux pas porter de jugement préalable sur les discussions, mais je vous félicite tous les deux pour vos efforts. La tristesse et la tragédie sont indescriptibles, et je vous remercie de votre travail.

Le sénateur Banks : Pour aider à cibler les questions, il pourrait être utile que les membres sachent qu'au moment où nous avons cherché à déterminer comment procéder, nous avons d'abord cherché à frapper un grand coup. Nous avons examiné attentivement le projet de loi et consulté de nombreuses personnes de la Direction générale des affaires législatives et d'ailleurs pour savoir jusqu'où nous pouvions aller et quel était le

Charter. As Mr. Andrews has said, we think this is it. We think that on the best advice, which we were very careful to obtain.

The Deputy Chair: Thank you for that. Ms. Desaulniers, Ms. Hodgson, do you have any opening comments that would you like to make?

[Translation]

Anouk Desaulniers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada: Mr. Deputy Chair, we are at the committee's disposal to answer any technical questions there may be. My colleague, Laura Hodgson, who is in charge of this file at Justice, will mainly be able to answer your specific questions. I will be pleased to try to assist the committee if there are any more general questions.

[English]

The Deputy Chair: Thank you; we appreciate you being here today. We will now turn to questions from our committee members.

Senator Runciman: I take it from your presence here that the Minister of Justice supports the legislation, is that correct?

[Translation]

Ms. Desaulniers: Frankly, I cannot answer that question. We were asked to appear to answer technical questions. My remarks here today cannot substitute for the minister's testimony.

[English]

Senator Runciman: I missed that, but I will take it as a yes.

I want to compliment you both for bringing this forward. I am very supportive, even though as you said, senator, it may not have a significant impact. However, just the possibility that it could help in the future makes it worthwhile.

I am curious about some of the things that occurred here though. I did not see the documentary, but I saw a *Dateline* episode, I think — NBC, with Keith Morrison — which was very moving in itself. I came away with strong feelings of respect for the parents of the murdered doctor, and how they fought to save the life of the child; they were very concerned throughout that process about the safety of their grandchild.

I am curious about the process, the reverse onus that applies in the bail hearing for a murder charge. It seems to me, if you look at the law, the individual charged must provide a compelling reason why he or she should be released on bail. What happened in that process? You were talking about a different set of rules under extradition. Did reverse onus not apply in this situation?

chemin le plus sûr, le plus efficace, mais aussi le plus compatible avec les autres lois, la Constitution, de même que la Charte. Comme M. Andrews l'a dit, nous pensons que le projet de loi est bon. Nous le pensons parce que nous avons reçu de bons conseils et que nous avons été patients et prudents pour les obtenir.

Le vice-président : Merci. Madame Desaulniers, madame Hodgson, avez-vous une déclaration à faire?

[Français]

Anouk Desaulniers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada : Monsieur le vice-président, nous sommes à la disposition du comité pour répondre à des questions techniques, s'il devait y en avoir. Ma collègue, Laura Hodgson, en charge du dossier chez nous, pourra répondre principalement à vos questions précises. S'il y a des questions d'ordre plus général, il me fera plaisir de tenter d'assister le comité.

[Traduction]

Le vice-président : Merci. Nous apprécions votre présence ici aujourd'hui. Nous passons maintenant aux questions des membres de notre comité.

Le sénateur Runciman : J'en déduis de votre présence ici que le ministre de la Justice appuie le projet de loi. Ai-je raison?

[Français]

Mme Desaulniers : Sincèrement, je ne peux pas répondre à cette question. Il nous a été demandé de nous présenter pour répondre à des questions techniques. Mon intervention ici aujourd'hui ne saurait se substituer au témoignage de mon ministre.

[Traduction]

Le sénateur Runciman : Je n'ai pas bien saisi ce que vous avez dit, mais je considère que c'était positif.

Je vous remercie tous deux d'avoir présenté ce projet. J'y suis très favorable, même si, comme vous l'avez dit, monsieur le sénateur, il se pourrait qu'il n'ait pas d'impact concret. Toutefois, la simple possibilité qu'il puisse être utile dans le futur le justifie.

Je m'interroge sur ce qui s'est produit ici. Je n'ai pas vu le documentaire, mais j'ai vu un épisode de *Dateline*, je crois — avec Keith Morrison et produit par NBC — et je dois dire que c'était très émouvant. J'en ai gardé un profond respect pour les parents du médecin assassiné et pour la façon dont les parents se sont battus pour épargner la vie de l'enfant. Tout au long du processus, ils ont exprimé de vives préoccupations concernant la sécurité de leur petit-fils.

Je m'interroge aussi sur le processus, particulièrement en ce qui a trait à l'inversion du fardeau de la preuve lors de l'audience sur la libération sous caution en cas d'accusation de meurtre. Il me semble, selon la loi, que l'accusé doit fournir une raison convaincante pour obtenir la mise en liberté sous caution. Que s'est-il produit lors de ce processus? Vous avez parlé d'un ensemble différent de règles en vertu de l'extradition. Est-ce que le fardeau de la preuve ne s'appliquait pas dans cette situation?

Senator Banks: My understanding — and correct me if I am wrong — is that reverse onus does not apply in bail; and that absent a compelling argument to the contrary and against it, based upon the concept of the presumption of innocence, bail must be granted. My understanding is that the onus is on the Crown — and perhaps we could adduce a question from the officials about this — to argue that on the basis of the three extant reasons, which have to do with the likelihood of the person appearing in future court appearances, the possibility of harm done to others or the bringing into disrepute of the application of justice. It is the Crown's onus to argue why bail ought not to be granted.

However, I am not a lawyer, so I will defer to others to answer that question. Perhaps the officials can tell me whether I am wrong.

The Deputy Chair: Ms. Desaulniers or Ms. Hodgson, would you care to comment on that?

Laura Hodgson, Counsel, Criminal Law Policy Section, Justice Canada: Under our Criminal Code, the Crown generally has to show reason why the accused should be detained. We have a presumption of release, but we also have a reverse onus in our Criminal Code for certain offences, and murder is one of these. The accused must establish why he or she should be released. They are listed under section 516 and also under section 522.

In extradition cases, our Extradition Act, through section 18 and section 20, incorporates our Criminal Code. This provision of our Criminal Code is incorporated into extradition matters. Without speaking to the specifics of the case, there was a reverse onus in the circumstances of this case, I believe.

Senator Runciman: The onus was on the accused to provide a compelling reason why she should be released. It seems to me this was a tragic mistake by the judge, with respect, and I am not sure how we deal with that other than perhaps providing more guidance.

I am also curious about the prosecutors in this situation. We can talk about how effective or aggressive they were, but was there a Crown appeal of the bail decision?

Mr. Andrews: If memory serves me well, it was frustrating how this all transpired through the courts because it was tied up with the extradition process, and the bail was thrown into this.

Those questions would be better asked to David and Kate Bagby because they followed this process right through. I think it was a combination of many things that went wrong — from child welfare, which is a provincial issue, to them not getting the information from the courts.

Le sénateur Banks : Je crois comprendre — et corrigez-moi si j'ai tort — que l'inversion du fardeau de la preuve ne s'applique pas dans les cas de mise en liberté sous caution et que, faute d'un argument probant à l'effet contraire, la mise en liberté sous caution doit être accordée en raison de la présomption d'innocence. Je crois comprendre que le fardeau de la preuve incombe au procureur de la Couronne — et peut-être pourrions-nous poser la question aux fonctionnaires à ce sujet — et qu'il doit baser son argumentation sur les trois motifs existants, c'est-à-dire qu'il doit démontrer que la personne ne se présentera vraisemblablement pas devant le tribunal à une date ultérieure, qu'un tort ne sera pas causé à autrui ou que la mise en liberté ne risque pas de discréditer l'administration de la justice. Il incombe au procureur de la Couronne de faire valoir les motifs pour lesquels la mise en liberté sous caution ne devrait pas être accordée.

Toutefois, je ne suis pas avocat et je m'en remettrai donc aux réponses des autres sur cette question. Peut-être que les fonctionnaires pourront me dire si j'ai tort.

Le vice-président : Madame Desaulniers ou madame Hodgson, voulez-vous commenter?

Laura Hodgson, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal, Justice Canada : En vertu de notre Code criminel, le procureur de la Couronne doit généralement démontrer pour quelle raison l'accusé doit être gardé en détention. Il y a une présomption en faveur de la mise en liberté, mais le Code criminel prévoit également le renversement du fardeau de la preuve pour certaines infractions et le meurtre en est une. L'accusé doit établir la raison pour laquelle il devrait être libéré. Les infractions sont énumérées aux articles 516 et 522.

Dans les cas d'extradition, les articles 18 et 20 de la Loi sur l'extradition incorporent notre Code criminel. Cette disposition du Code criminel a été incorporée pour les questions de l'extradition. Sans aborder les détails de la cause, il y a eu inversion du fardeau de la preuve dans les circonstances particulières de ce cas. Du moins, je le pense.

Le sénateur Runciman : Il incombait à l'accusée de fournir un motif convaincant pour lequel elle devait être libérée. Il me semble que le juge a commis là une erreur tragique, et je ne sais pas comment nous devons composer avec cette réalité, sauf en aménageant un meilleur encadrement.

Je me pose aussi des questions sur les procureurs dans cette affaire. Nous pouvons bien parler de leur efficacité ou de leur dynamisme dans ce cas, mais le ministère public en a-t-il appelé de la décision?

M. Andrews : Si je me souviens bien, il était frustrant de constater comment toute cette affaire a pu dégénérer parce que tout était lié au processus d'extradition et que l'on a ajouté la notion de mise en liberté sous caution.

Il serait préférable de poser ces questions à David et à Kate Bagby qui ont suivi le processus au complet. Je pense qu'il y a eu une combinaison d'éléments qui ont mal tourné — le bien-être de l'enfant qui est de compétence provinciale et le manque d'information de la part du tribunal.

It was a combination of many elements that led to her release on bail. One part was that Shirley Turner tried to commit suicide while in custody. That information never reached the judge. Many things went wrong.

Senator Runciman: That is a failure of the Crown as well. Clearly, she was a flight risk. I was told she had eight restraining orders against her. This is a true tragedy. There is no question about it.

I know this is a provincial area. It seems to me the fault lies with the Crown. I am not sure what has occurred in Newfoundland and Labrador in the wake of this. Hopefully there has been some kind of a Crown directive with respect to how they approach these cases and ensure that, at the very least, there is an appeal when a judge makes a tragic decision such as this one.

Senator Banks: You are right, Senator Runciman. That was where the onus lay — I appreciate being corrected. It was a failure of the Crown to assiduously oppose bail in this case. We are not certain whether that was because the Crown was not in full possession of all of the facts, which came out later, which may have been the case, or for any other reason.

We looked at how we could put into law somewhere a further obligation, onus or direction to prosecution that they are obliged in circumstances such as this to do things, which in this case, for whatever reason, were not done. We found that there is no way to do that. In no law in any way that we could find can you compel prosecutors to do something.

Senator Runciman: I think you could through a provincial directive from the Attorney General of the province.

Senator Banks: We are talking about federal law, however.

The Deputy Chair: Senator Banks, your intention was to create an increased obligation on the prosecutor to have to do something else, take something else into consideration in circumstances where bail is being sought. With the addition of the words “or any person under the age of 18 years,” do you believe that does require a new obligation on the prosecutor’s part as opposed to clarifying what really exists today?

As I understand it, today with the existing section 515(10)(b), the issue is where detention is necessary for the protection or safety of the public. Of course, the public would include those under the age of 18 years. When we look at where the law is today and where you propose to take it, does it really create another obligation on the Crown? Perhaps I just misunderstood your comment.

Senator Banks: I do not think it does. We would have liked to have done that, but we found that we cannot do that in federal law.

C’est une combinaison de plusieurs éléments qui ont permis à l’accusée d’être mise en liberté sous caution. D’une part, il y a le fait que Shirley Turner a tenté de se suicider alors qu’elle était en détention. Ce renseignement ne s’est jamais rendu jusqu’au juge. Il y a eu plusieurs erreurs.

Le sénateur Runciman : Le ministère public a également failli dans ce dossier. De toute évidence, l’accusée risquait de s’enfuir. On m’a raconté que huit ordonnances de non-communication avaient été émises à son endroit. C’est une véritable tragédie. Cela ne fait aucun doute.

Je sais qu’il s’agit d’un domaine de compétence provinciale, mais il me semble aussi que la faute incombe au ministère public. Je ne sais pas exactement ce qui s’est passé à Terre-Neuve-et-Labrador à la suite de ces événements. Il faut espérer que le ministère public a émis une forme de directive concernant l’approche à adopter dans ces cas et aussi pour s’assurer qu’à tout le moins il y ait appel lorsqu’un juge rend une décision aux conséquences tragiques comme celle-là.

Le sénateur Banks : Vous avez raison, sénateur Runciman. C’est là où se situait le fardeau de la preuve — et vous avez corrigé mon erreur. Le ministère public ne s’est pas opposé avec fermeté à la demande de mise en liberté sous caution dans cette affaire. Peut-être est-ce parce qu’il ne disposait pas de tous les faits qui ont été révélés plus tard ou pour toute autre raison, mais nous n’en sommes pas sûrs.

Nous avons examiné la façon dont nous pourrions inclure dans la loi d’autres obligations, fardeaux de la preuve ou directives pour les poursuivants afin qu’ils soient obligés dans des circonstances similaires de prendre des mesures qui, dans le cas présent, et peu importe la raison, n’ont pas été prises. Nous avons constaté qu’il n’y avait aucun moyen de le faire. Il n’y a rien dans quelque loi que ce soit qui puisse obliger les poursuivants à faire quoi que ce soit.

Le sénateur Runciman : Je pense que vous pourriez le faire par le biais d’une directive venant du procureur général de la province.

Le sénateur Banks : Toutefois, nous parlons ici de droit fédéral.

Le vice-président : Sénateur Banks, votre intention était de créer une obligation supplémentaire pour que le poursuivant fasse quelque chose d’autre, qu’il prenne en considération d’autres éléments dans le cas où l’on demande une mise en liberté sous caution. Estimez-vous que l’ajout des mots « ou celle des personnes âgées de moins de 18 ans » crée une nouvelle obligation pour le poursuivant ou vient simplement préciser ce qui existe déjà?

Si je comprends bien le sens de l’actuel article 515(10)(b), la question porte sur la nécessité de la détention pour la protection ou la sécurité du public. Bien entendu, le public inclurait les personnes âgées de moins de 18 ans. Compte tenu de l’état actuel du droit et de ce que vous proposez de faire, est-ce que la modification crée réellement une autre obligation pour le ministère public? Peut-être ai-je mal saisi votre observation.

Le sénateur Banks : Je ne crois pas que ce soit le cas. Nous aurions aimé le faire, mais nous avons constaté que cela ne pouvait se faire en droit fédéral.

The Deputy Chair: Right.

Senator Banks: We are hopeful that this little red flag will cause the justice to ask the question. It is belt and suspenders, because you are right in that it talks about the general public. This amendment specifically references children. Our hope is that it is a red flag that will cause a judge to ask that, in addition to the other three questions about bail.

The Deputy Chair: It would make it pretty much impossible for the circumstances of the child or someone under the age of 18 to be forgotten in the process with that addition.

Senator Banks: That is the hope.

Mr. Andrews: As Senator Banks said, we tried to bring that in with a hammer. However, if we did that, we were breaching a whole bunch of Charter issues. We wanted to do something that would not go there but would give the judge the opportunity to deny bail if he or she thought it would protect minors or children.

Senator Joyal: Welcome to our committee. My first question is for Ms. Desaulniers and Ms. Hodgson, and I will have another one for the others.

My first question is about the interpretation given by the court in past decisions in relation to section 515(10)(b) of the Criminal Code. I ask my question strictly in terms of the rules of judicial interpretation. In your opinion, is the proposed amendment that we have under consideration this morning necessary for the interpretation of the section, or will it complicate its interpretation or even risk interpretation that could be detrimental to the whole scope of paragraph 515(10)(b)?

I should say that I ask that in setting aside all the objectives that the two witnesses we have this morning are proposing to us as being socially desirable.

[Translation]

Ms. Desaulniers: There are two parts to your question. In response to the question whether the bill is necessary, if you are asking whether it is essential, whether it addresses a problem that has been identified, a legislative shortcoming that has been identified, the answer is no, the bill is not essential. I believe that was even agreed earlier in the speeches that were made.

However, if your question is whether the bill is useful, yes, the results of the bill could be useful in the sense that, as was pointed out earlier, it would help remind the Justice of the Peace, who has to make a decision on release, more specifically to bear in mind the matter of the safety of children, whether it be the children of the accused or children in general. I hope that answers that part of your question.

As to whether this may pose a problem of interpretation, the clause already includes examples of what is meant by the notion of the public; it already refers to witnesses, victims. So here another vulnerable group would be added to this list of illustrations, and, to my knowledge, there has been no problem

Le vice-président : D'accord.

Le sénateur Banks : Nous espérons bien que ce petit signal d'alarme incitera les juges à se poser des questions. C'est d'une importance cruciale, et vous avez raison : il est question du public en général. Cette modification fait spécifiquement référence aux enfants. Nous espérons fort que ce signal d'alarme incitera le juge à se poser cette question, en plus des trois autres questions concernant la mise en liberté sous caution.

Le vice-président : Cet ajout rendrait presque impossible d'oublier un enfant ou quelqu'un de moins de 18 ans dans ce processus.

Le sénateur Banks : C'est l'espoir que nous avons.

M. Andrews : Comme l'a dit le sénateur Banks, nous avons tenté de le faire de la manière forte. Toutefois, nous risquions de violer plusieurs éléments de la Charte. Nous voulions faire quelque chose qui n'irait pas jusque-là, mais qui donnerait au juge la possibilité de refuser la mise en liberté sous caution s'il estime que cela protégerait des mineurs ou des enfants.

Le sénateur Joyal : Bienvenue à notre comité. Ma première question s'adresse à Mme Desaulniers et à Mme Hodgson, puis j'aurai une autre question pour les autres.

Je m'interroge d'abord sur l'interprétation de l'article 515(10) b) du Code criminel donnée par les tribunaux dans des décisions passées. Je pose ma question uniquement en termes de règles d'interprétation judiciaire. À votre avis, l'amendement proposé que nous étudions ce matin est-il nécessaire pour l'interprétation de cet article ou est-ce qu'il compliquera l'interprétation ou est-ce qu'il risque même de faire en sorte que l'interprétation restreigne la portée de l'article 515(10)b)?

Je devrais ajouter que je pose la question en mettant de côté tous les objectifs que poursuivent les deux témoins de ce matin en nous proposant quelque chose qui est socialement souhaitable.

[Français]

Mme Desaulniers : Votre question a plusieurs volets. À la question de savoir si le projet de loi est nécessaire, si vous voulez par là demander s'il est essentiel, s'il répond à un problème qui a été identifié, à une carence législative qui a été identifiée, la réponse est non, le projet de loi n'est pas essentiel. Je pense que tout à l'heure même, on en a convenu dans les discours qui ont été prononcés.

Par contre si votre question est de savoir si le projet de loi est utile, oui, les résultats du projet de loi pourraient être utiles en ce sens que, comme on l'a signalé tout à l'heure, il servirait à rappeler au juge de paix, qui a à rendre une décision sur la remise en liberté, donc à lui rappeler plus spécifiquement de garder en tête la question de la sécurité des enfants, que ce soit les enfants de l'accusé ou les enfants en général. J'espère que cela répond à ce volet de votre question.

Pour ce qui est de savoir si ça peut poser une difficulté au niveau de l'interprétation, l'article inclut déjà des illustrations de ce qu'on entend par la notion du public, on parle déjà des témoins, des victimes. Alors ici, on ajouterait un autre groupe vulnérable à cette liste d'illustrations, et à ma connaissance, il n'y

to date in saying that we have tried to identify the notion of the public by adding illustrations. On the contrary, it is quite simply to send a message and to point out specific groups that nevertheless fall within the general concept of the public.

[English]

Senator Joyal: That is the interpretation I was led to because, as you know, the text of the present section mentions quite clearly “necessary for the protection or safety of the public, including. . .” In other words, it is an enumeration that is illustrative of where the attention of the judge has to focus in evaluating the protection or safety of the public.

We have been told by Justice Canada that in some other private members’ legislation that we had under consideration, those bills were not necessary because the elements were already included in the broad definition of the objective of the section under consideration.

However, the way I read section 515(10)(b), it does not seem that it would open the door for a judge to restrict the rest of the interpretation of the safety of the public on the basis that there would be only three groups of persons that would be under the objective of protection, namely, the victims, the witnesses or the persons under the age of 18.

I want to have confirmed by you that my own perception and reading of this section was not, in fact, jeopardizing the overall objective of the act, which is protecting the safety of the public, generally.

Ms. Desautniers: I think you are exactly right. The two concepts currently in the provision — the witnesses and victims — have not to my knowledge been interpreted as being a limited list that would, therefore, limit the notion of “the public.” They are merely illustrations and perhaps red flags, as was mentioned, to a Justice of the Peace as to who among other persons are included in the notion of the public. However, that wording is not intended to be limiting.

Senator Joyal: My other question is about the various factors that the judge hearing the request would have to take into consideration. It was quite clear in the present case that the woman under arrest was suffering from a mental disorder. If one attempts to kill oneself, it is because one suffers from psychological problems of a certain magnitude. If someone has in the past tried to avoid the justice system, that would be a very serious element to consider, in my opinion, when deciding whether to grant bail.

I refer you to the case of *R. v. Rondeau* of 1996. The judge listed the various factors that he wanted to take into consideration in order to deny bail, and one of them was the person’s mental condition. Then, of course, there is the past judicial record and family history.

It seems to me that in the present case, those three factors among those listed in the case of *R. v. Rondeau* were all present. The mental condition of the person was certainly a factor; being

a pas eu de difficulté, jusqu’à présent, de dire qu’on a tenté de cerner la notion du public en y ajoutant des illustrations. Au contraire, c’est tout simplement pour envoyer un message et pour pointer vers des groupes particuliers qui font, néanmoins, partie du concept général du public.

[Traduction]

Le sénateur Joyal : C’est l’interprétation à laquelle j’en suis arrivé parce que, comme vous le savez, le texte de l’article actuel mentionne « nécessaire pour la protection ou la sécurité du public, notamment [...] ». En d’autres mots, il s’agit d’une énumération des choses auxquelles le juge doit porter attention pour évaluer la protection ou la sécurité du public.

Justice Canada nous a dit que dans le cas de certains autres projets de loi d’initiative parlementaire que nous avons étudiés, les modifications n’étaient pas nécessaires parce que les éléments étaient déjà inclus dans la définition large de l’objectif de l’article à l’étude.

Toutefois, selon ce que je comprends de l’article 515(10)(b), il ne me semble pas que cela permettrait au juge de limiter l’interprétation de la notion de sécurité du public parce qu’il n’y aurait que trois groupes de personnes qui seraient comprises dans l’objectif de protection, c’est-à-dire les victimes, les témoins ou les personnes âgées de moins de 18 ans.

J’aimerais que vous me confirmiez que ma perception et ma compréhension de cet article ne compromettent pas l’objectif général de la loi, qui est d’assurer la sécurité du public de manière générale.

Mme Desautniers : Je pense que vous avez tout à fait raison. Les deux notions qui sont actuellement incorporées dans la disposition — les témoins et les victimes — n’ont pas été, à ma connaissance, interprétées comme étant une liste limitative qui par conséquent limiterait la notion de « public ». Ce sont simplement des exemples et peut-être aussi des signaux d’alarme, comme quelqu’un l’a mentionné, pour que le juge de paix sache qui sont les personnes comprises dans la notion de public. Toutefois, la formulation ne se veut pas limitative.

Le sénateur Joyal : Mon autre question porte sur les divers facteurs que le juge qui entend la demande devrait prendre en considération. Dans le cas actuel, il était assez clair que la femme en état d’arrestation souffrait d’un trouble mental. Si une personne cherche à se suicider, c’est qu’elle souffre de problèmes psychiatriques d’une certaine gravité. Si quelqu’un a déjà tenté de se soustraire à la justice, ce serait, à mon avis, un élément très important à considérer lorsque vient le temps de décider de lui accorder une mise en liberté sous caution.

Je vous réfère à l’arrêt *R. c. Rondeau* de 1996 dans lequel le juge énumère divers facteurs qu’il voulait prendre en considération afin de refuser la mise en liberté sous caution et un de ces facteurs était la santé mentale de la personne. Bien entendu, il y a aussi les antécédents judiciaires et les antécédents familiaux.

Il me semble que dans le cas qui nous intéresse, ces trois facteurs faisaient partie de ceux qui étaient énumérés dans l’arrêt *R. c. Rondeau*. La santé mentale de la personne était certainement

that she was accused of killing her husband, suddenly a problem in that family existed; and the fact that she was trying to avoid the justice system was another important factor to consider.

When I read section 515 of the Criminal Code, it seems to me those good elements for a judge to take into account before deciding are not necessarily listed in sections 515(10). The jurisprudence has identified them, but when you read section 515, you do not find those factors. Section 515(10)(a), (b) and (c) list three sets of factors, but none of those include the ones I just read to you, which were identified in 1996 as being essential factors for a judge to take into account and the Crown, of course, to bring to the court in the adjudication of bail.

At Justice Canada, are you not concerned that section 515(10) should be amended to include another set of factors to give the court direction on where to go or what to consider before granting bail?

[Translation]

Ms. Desaulniers: Section 515(10) of the Criminal Code states the reasons for detention in custody: (a) the risk that the person might not appear in court; (b) the safety of the public; and (c) the risk with regard to the public's perception of the administration of justice. These are the three reasons provided for in that section. What you are talking about are the factors on the basis of which it may be determined whether or not the reason has been proven.

So when you refer to the person's condition, mental health, that is a factor that may be relevant; if that person suffers from mental health problems, one may be inclined to think he or she may not appear in court. That fact may be relevant to the first reason. It may also be relevant to the second reason provided for in (b), that is to say that, if that person suffers from mental health problems, he or she may be more likely to reoffend. So you have to draw that distinction here.

Your question is very relevant, but from the way subsection (10) has been designed, its purpose is simply to provide for the reasons for detention in custody and to give the court the flexibility to choose the factors that are relevant to its decision to assess whether or not a reason has been proven.

Senator Joyal: As far as you know, when Crown attorneys receive instructions on factors that must be identified when they object to the release of an accused, do they have a clear idea of those various factors that they must consider when arguing one of these paragraphs, (a), (b) or (c), of subsection 515(10) of the Criminal Code?

Ms. Desaulniers: I know that a number of directives point out to prosecutors the issues they must bear in mind. A number of jurisdictions in Canada have special instructions with regard to

un facteur. En outre, le fait qu'elle était accusée d'avoir tué son mari faisait en sorte qu'il existait un problème dans cette famille; puis, le fait qu'elle cherchait à se soustraire à la justice était un autre facteur important à considérer.

Quand je lis l'article 515 du Code criminel, il me semble que ces bons éléments que le juge doit prendre en considération avant de rendre sa décision ne sont pas nécessairement énumérés au paragraphe 515(10). La jurisprudence les identifie, mais à la lecture de l'article 515 vous ne trouvez pas ces facteurs. Les articles 515(10)(a), (b) et (c) énumèrent trois ensembles de facteurs, mais aucun de ces facteurs ne comprend celui dont je vous ai donné lecture, qui a été identifié en 1996 et qu'un juge a estimé essentiel pour rendre une décision et que le ministère public, bien entendu, a jugé essentiel pour décider de l'attribution d'une mise en liberté sous caution.

À Justice Canada, n'êtes-vous pas préoccupés par le fait que l'article 515(10) devrait être modifié pour inclure un autre ensemble de facteurs qui donneraient des directives au tribunal sur la façon de procéder ou sur les éléments à considérer avant d'accorder une mise en liberté sous caution?

[Français]

Mme Desaulniers : L'article 515(10) du Code criminel énumère les motifs de la détention, à savoir que a), le risque que la personne ne se représente plus devant les tribunaux, b), le risque au niveau de la sécurité du public et c), un risque au niveau de la perception du public quant à l'administration de la justice. Ce sont les trois motifs prévus à cet article. Ce dont vous parlez, effectivement, ce sont les facteurs qui viennent informer si oui ou non le motif a été prouvé.

Alors quand vous parlez de la condition, de la santé mentale de la personne, c'est un facteur qui peut être pertinent, si cette personne souffre de problèmes de santé mentale, on peut penser que cela l'amènera à ne pas se présenter devant le tribunal. Ce facteur peut être pertinent au premier motif. Il peut aussi être pertinent au deuxième motif prévu à b), à savoir si la personne souffre de problèmes de santé mentale, peut-être qu'elle est plus susceptible de récidiver. Il faut donc faire la nuance ici.

Votre question est très pertinente, mais de la façon que le paragraphe 10 a été conçu, c'est tout simplement de prévoir les motifs de la détention et laisser au tribunal toute la flexibilité de choisir les facteurs qui sont pertinents dans sa décision pour évaluer si oui ou non un motif a été prouvé.

Le sénateur Joyal : Est-ce que, à votre connaissance, lorsque les procureurs de la Couronne reçoivent des instructions sur les éléments à identifier lorsqu'ils s'opposent à une remise en liberté d'un prévenu, ils ont clairement sous les yeux ces différents facteurs qu'ils doivent prendre en considération lorsqu'ils doivent plaider sur l'un ou l'autre de ces paragraphes a), b) ou c) de l'article 515(10) du Code criminel?

Mme Desaulniers : Je sais que plusieurs directives signalent aux procureurs les problématiques qu'ils doivent garder à l'esprit. Il y a plusieurs juridictions au Canada qui ont des instructions

spousal abuse. Prosecutors are well trained to recognize certain specific issues, and spousal abuse is one of them; alcoholism is another. The simple answer to your question is yes.

Senator Joyal: But you do not have any examples of those specific provisions that prosecutors must take into consideration in release cases?

Ms. Desaulniers: No. Every province has special instructions for its prosecutors. I remember that, in Quebec, we had provisions respecting spousal abuse. I know from my discussions with my provincial colleagues that there are similar directives in the other provinces. I do not have the document to hand, but I know it is a document that can be obtained.

Senator Boisvenu: Thank you, Mr. Chairman. Thank you very much, Mr. Banks, Mr. Andrews. In Canada, we will never have enough spokespersons for the victims of crime. I want to emphasize that I have some concerns about the bill. My first concern is this: will a positive provision be established for children? That is my first question?

Is a favourable prejudice being established for children and victims? I believe the entire issue of spousal abuse, in which husbands are often charged first with physical violence, is dropped during the period between the first violent acts and the trial, and that will often result in the murder of the woman.

I am thinking of people who have psychiatric problems, who will be referred to Pinel for psychiatric assessment. Psychiatric assessment is often requested on an emergency basis. When a psychiatric patient is treated, urgency and professionalism do not go together. Assessments will often favour the criminal over the victim. Are we establishing a favourable prejudice for children?

[English]

Senator Banks: In a way, I hope so. That relates to the question that Senator Joyal first asked, which is, does this do harm by focusing undue attention on these people as opposed to those people? I will relate to what I said earlier.

Does this do harm? I hope that it does not, and I think that the officials have said that in their view it does not; that is to say, it is not prescriptive. It does not circumscribe any particular interest — and one assumes that all of the interests are within the purview of the justice who is considering whether to grant bail.

I will ask Mr. Andrews to comment on your question as well. It is also in relation to the second question of Senator Joyal. I am sure that there are other circumstances in situations that do not involve children, but it is inconceivable to us in this particular

particulière en matière de violence conjugale. Les procureurs sont bien entraînés pour reconnaître certaines problématiques particulières, la violence conjugale en est une, le problème d'alcoolisme en est un autre. La réponse simple à votre question est oui.

Le sénateur Joyal : Mais vous n'avez pas d'exemplaire de ces dispositions particulières dont les procureurs doivent tenir compte dans les causes de remise en liberté?

Mme Desaulniers : Non. Chaque province a ses instructions particulières à ses procureurs. Je me souviens qu'au Québec, on avait des dispositions à l'égard de la violence conjugale. Je sais de par mes discussions avec mes collègues provinciaux que des directives similaires existent dans les autres provinces. Je n'ai pas le document sous la main, mais je sais que c'est un document qui peut être obtenue.

Le sénateur Boisvenu : Merci, monsieur le président. Monsieur Banks, Monsieur Andrews, merci beaucoup. Nous n'aurons jamais suffisamment, au Canada, des porte-parole pour les victimes d'actes criminels. Je tiens à le souligner. J'ai quelques préoccupations par rapport au projet de loi. Ma première préoccupation est la suivante : est-ce qu'on va créer une disposition positive envers les enfants? C'est ma première question.

Est-ce qu'on crée un préjugé favorable par rapport aux enfants et par rapport aux victimes? Je pense que toute la problématique de la violence conjugale où souvent des maris vont être accusés, dans un premier temps, de violence physique, vont être relâchés entre le procès et les premiers actes de violence et souvent, cela va se terminer par l'assassinat de la femme.

Je pense à des gens qui ont des problèmes psychiatriques, qui vont être envoyés pour une étude psychiatrique à Pinel. L'examen psychiatrique est souvent demandé en urgence. Lorsqu'on traite un malade psychiatrique, urgence et professionnalisme ne vont pas ensemble. Les évaluations vont être plus favorables au criminel par rapport à la victime. Est-ce qu'on vient créer un préjugé favorable par rapport aux enfants?

[Traduction]

Le sénateur Banks : D'une certaine façon, je l'espère bien. Cela se rapporte à la question posée au début par le sénateur Joyal qui voulait savoir s'il n'était pas néfaste d'accorder une attention indue à certaines personnes plutôt qu'à d'autres? Je fais le lien avec ce que je disais plus tôt.

Est-ce que cela cause un préjudice? J'espère que cela ne nuit pas et je pense que les fonctionnaires ont dit que, selon eux, cela ne nuira pas; c'est-à-dire que ce n'est pas une disposition impérative. La mesure ne privilégie aucun intérêt particulier et on peut supposer que tous les intérêts sont couverts par le juge qui évalue la possibilité d'accorder une mise en liberté sous caution.

Je demanderais à M. Andrews de répondre à cette question. Cela se rapporte aussi à la deuxième question du sénateur Joyal. Je suis sûr qu'il y a d'autres circonstances et d'autres situations qui ne mettent pas en cause des enfants, mais pour nous, il est

circumstance how it is possible that the circumstances of Dr. Turner escaped the attention of the prosecution, the Crown and the justice who was involved.

The arguments that were made, to the extent that I can remember them, for the granting of bail did not take into account the existence of Zachary Turner. They were made on the basis, if I recall correctly, that — and some of it was based on the evidence of a psychiatrist at the time who was involved in this case and gave testimony — that she was unlikely to escape, that she was therefore likely to present herself on the next occasion that would be required in court, and that she did not — and it is indescribable — constitute a danger to others.

My short answer to your question is that I hope that the additional focus that this would bring in this and other similar cases, including the one to which I alluded earlier that is presently before the courts in Newfoundland, simply means that a justice reading the amended provisions of the bail section of the Criminal Code would perhaps be constrained to ask the Crown whether a child is involved, as opposed to a witness or a victim or someone who is even more obvious than that. Is there a child involved, whether related specifically to the family or not? Is there a child involved who, innocent of any other kind of connection with any of the goings-on, might be affected by the granting of bail in this case?

I hope that, by amending the act and putting that little red flag in, a justice might some day be constrained to ask the Crown whether any children are involved in the case and whether that would not work a hardship or make any less important all and any of the other considerations that the justice would be taking into account.

The short answer to your question of whether this puts a particular focus on children is yes.

Mr. Andrews: The senator talked about the psychiatrist. There is a whole separate story behind what happened there, about how the accused manipulated the system to get around that as well.

When this was brought before our House of Commons committee, the bill spoke specifically of minor children of the accused. As we discussed it in the Commons committee, the Conservative Party proposed an amendment to broaden it to include all minor children so that we would not be constrained to one group of minor children. We are broadening the definition to include all minor children to take many things into consideration.

[Translation]

Senator Boisvenu: As you will understand, my concern is really for the principle of precaution. When judges release a criminal, they have before them the Charter of Rights and Freedoms and the Criminal Code. The Charter of Rights and Freedoms is more often used to recognize the rights of the alleged criminals than the principle of precaution, which is acknowledged in the Criminal Code for victims and their families.

inconcevable que dans ce cas particulier la situation dans laquelle se trouvait la Dre Turner ait échappé à l'attention de la poursuite, du ministère public et du juge.

Les arguments qui ont été invoqués, dans la mesure où je puis m'en souvenir, pour accorder la liberté sous caution n'ont pas tenu compte de l'existence de Zachary Turner. Si je me souviens bien, les arguments invoqués — notamment sur la base du témoignage du psychiatre qui était engagé dans le dossier à cette époque — faisaient état du fait qu'il était peu probable qu'elle s'évade et qu'il était probable qu'elle se présenterait en cour à la demande du tribunal et qu'elle ne représentait pas un danger pour autrui, ce qui est incompréhensible.

Pour répondre brièvement à votre question, je dirais que j'espère que l'accent que l'on met sur cet aspect dans la présente affaire ou dans d'autres affaires similaires, y compris celle à laquelle j'ai fait allusion plus tôt et qui est présentement devant les tribunaux à Terre-Neuve-et-Labrador, ferait en sorte qu'un juge lisant la disposition modifiée concernant la mise en liberté sous caution, telle qu'inscrite dans le Code criminel, serait peut-être contraint de demander au procureur de la Couronne s'il y a un enfant en cause, au lieu de demander s'il y a un témoin, une victime ou quelqu'un d'autre. Y a-t-il un enfant en cause, que cet enfant soit spécifiquement de la famille ou non? Y a-t-il un enfant en cause, un enfant qui n'a rien à voir avec ce qui se passe, et qui pourrait être affecté par la mise en liberté sous caution?

J'espère que, lorsqu'on aura modifié la loi avec ce signal d'alarme, le juge sera contraint de demander au procureur de la Couronne s'il y a des enfants en cause dans le dossier et si la mise en liberté pourrait porter préjudice aux enfants, et que cet aspect primera sur tous les autres éléments habituellement pris en compte.

Pour répondre brièvement à votre question, oui, la modification met un accent particulier sur les enfants.

M. Andrews : Le sénateur a parlé du psychiatre. Il y a une tout autre histoire derrière ce qui s'est passé et comment l'accusée a manipulé le système pour s'en sortir.

Quand la chose a été portée à l'attention de notre comité de la Chambre des communes, le projet de loi traitait spécifiquement des enfants mineurs de l'accusé. Nous en avons discuté en comité, le Parti conservateur a proposé une modification pour l'élargir afin d'inclure tous les enfants mineurs et de ne pas nous limiter à un groupe d'enfants mineurs. Nous élargissons la définition pour inclure tous les enfants mineurs afin de tout prendre en considération.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Vous allez comprendre que ma préoccupation porte vraiment sur le principe de précaution. Un juge, lorsqu'il a à libérer un présumé criminel, il a devant lui la Charte des droits et libertés et il a le Code criminel. Souvent, la Charte des droits et libertés est plus utilisée pour reconnaître des droits aux présumés criminels que pour reconnaître le principe de précaution, lequel est reconnu dans le Code criminel pour les victimes ou leurs proches.

Fifty per cent of murders in Canada are caused by a spouse or former spouse; that is enormous. It is enormous. I am not a lawyer; I do not have Senator Joyal's knowledge, but, at the same time, is there not also a reason to protect children, to confirm this concept of precaution in the Criminal Code?

I repeat, too many women are murdered by their spouses and former spouses. And if we had exercised precaution, those individuals would still be alive today, just as little Zachary would still be alive today if we had exercised precaution.

Is there no reason, through this exercise, to protect children and also to have a concern for women? I believe that, in our society, we often protect the right to freedom of the spouses and former spouses more than women's right to live.

[English]

Mr. Andrews: That is exactly the struggle we had in coming up with something that would accomplish our goal. We knew that denying bail altogether to anyone who had minor children would not withstand a Charter challenge. We would have liked to have gone further in that direction. However, we knew that it would not accomplish our goal, so we had to compromise and make a small step forward.

Senator Banks: It may be for others at other times to go further than this, Senator Boisvenu. We chose, in the present instance, as Mr. Andrews has said, to take the first small step. My impression of the application of the precautionary principle as an overarching consideration in the law of the bail section of the Criminal Code is that it would have to be overarching, and I do not know whether it would then become prescriptive. I do not know whether you want to say "wives" or "spouses."

We did not want to go that far because every time we went beyond where we are, we bumped into a potential Charter challenge, and we were told that there was a very grave danger of it being struck down if we left that concept in. We have done what we know will be safe and will raise that red flag.

The Deputy Chair: Thank you, Senator Boisvenu. Does that conclude your questions?

[Translation]

Senator Boisvenu: I have a final comment. There is a section in the Charter of Rights and Freedoms that concerns security of the person. Yes, there is a section that refers to the right of criminals or alleged criminals to the presumption of innocence, but it should never be forgotten that the Charter of Rights and Freedoms also contains a section on protection of the public. I wanted to remind you of that.

Senator Carignan: This bill is very interesting, very important. You have singled out a specific issue with a specific example. I believe these situations can arise much more often than we imagine.

Cinquante pour cent des meurtres au Canada sont causés par le conjoint ou l'ex-conjoint; c'est énorme. C'est énorme. Je ne suis pas avocat, je n'ai pas les connaissances du sénateur Joyal, mais n'y aurait-il pas lieu, en même temps qu'on protège les enfants, de confirmer dans le Code criminel cette notion de précaution?

Je le répète, trop de femmes sont assassinées par leur conjoint et ex-conjoint. Et si on avait fait preuve de précaution, ces personnes seraient encore vivantes aujourd'hui. Tout comme le petit Zachary qui, si on avait fait preuve de précaution, serait encore vivant.

Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu, par cet exercice, de protéger les enfants et d'avoir aussi une préoccupation pour les femmes? À mon avis, dans notre société, on va souvent plus protéger les conjoints et ex-conjoints dans leurs droits de liberté que les droits de vie de cette épouse ou ex-épouse.

[Traduction]

M. Andrews : C'est exactement la difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés pour produire un texte qui nous permettrait d'atteindre notre objectif. Nous savions que refuser d'accorder la mise en liberté sous caution à toute personne ayant un enfant d'âge mineur serait contraire à la Charte. Nous aurions aimé aller plus loin dans cette direction, mais nous savions que nous n'arriverions pas à atteindre notre but. Nous avons donc été obligés de faire un compromis et de faire un petit pas en avant.

Le sénateur Banks : Peut-être que d'autres iront plus loin, sénateur Boisvenu. Dans le cas présent, nous avons choisi, comme l'a dit M. Andrews, de faire un premier petit pas. Mon impression de l'application du principe de précaution est qu'il s'agit d'un aspect fondamental des règles concernant la mise en liberté sous caution, telle qu'inscrite dans le Code criminel. Cet aspect serait fondamental et je ne sais pas s'il deviendrait impératif. Je ne sais pas si vous voulez dire « épouse » ou « conjointe ».

Nous ne voulions pas aller aussi loin parce que chaque fois que nous le faisons, nous nous exposons à une contestation constitutionnelle, et on nous a dit qu'il y avait un risque très réel que la disposition soit invalidée. Nous avons fait ce que nous savons être sûr et ce qui donnera un signal d'alarme.

Le vice-président : Merci, sénateur Boisvenu. Est-ce que cela met un terme à vos questions?

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'aurais un dernier commentaire. Dans la Charte des droits et libertés, il y a un article qui porte sur la sécurité des gens. Oui, il y a un article qui parle du droit du criminel ou du présumé criminel à la présomption d'innocence. Mais il ne faut jamais oublier que dans la Charte des droits et libertés, il y a aussi un article qui porte sur la protection de la population. Je tenais à vous le rappeler.

Le sénateur Carignan : Ce projet de loi est très intéressant, très important. Vous avez souligné une problématique particulière avec un exemple précis. Je pense que ce sont des situations qui peuvent se produire beaucoup plus souvent qu'on peut l'imaginer.

When we introduce an amendment or draft a bill, I like to try to cover the situation and solve the problem, not just have an interpretation or an amendment that addresses only part of the problem.

Allow me to explain. Section 515(10)(b) of the Criminal Code states that, “where the detention is necessary. . .”. Even if there is a reverse onus, the necessity is nevertheless quite important. It is what I consider a heavy burden.

So we quite frequently have people who are released and nevertheless constitute a danger, to a degree lower than the necessary level, but who may nevertheless constitute a danger.

My wife is a family law expert and practises only family law. So I have often heard or spoken with her about issues in which she had spouses or parties who were charged. She felt that there was a risk for the children, but there were court delays, problems of access to the accused’s file, as a result of which she did not necessarily have all the tools to take quick action to obtain interim custody or supervision orders or supervised visitation rights, which involves risks for minors.

Can you consider the possibility of also amending paragraph 515(4)(e.1) of the Criminal Code which concerns release conditions? We can well understand that that may not be necessary, but that the judge understands there are nevertheless risks and, at that point, could at least impose a condition prohibiting all contact with the child or, where he is dealing with minors, require that person to be accompanied by another person or a reasonable adult.

If you look at section 515(4) of the Code, it states:

(e.1) comply with any other condition specified in the order that the justice considers necessary to ensure the safety and security of any victim of or witness to the offence;

That is somewhat the same principle, the same persons contemplated; here you have considered adding “or any person under 18 years of age,” so that judges, even where they find this unnecessary, but where there is a risk, can at least set conditions and reconcile the freedom of the individual at risk and the time it takes to conduct the judicial proceedings to obtain custody or supervision of a child by a significant person for that child — a grandparent, in the situation you referred to, the Protection de la jeunesse or a spouse. This is especially true since Criminal Court judges are also dealing with the criminal’s case, which is not necessarily easy in a family law case, with regard to accessing the criminal’s entire file.

I apologize. That is a long question, with a long preamble.

[*English*]

Senator Banks: That is a good question. I will ask Mr. Andrews to amplify, but, yes, when we were first looking at this, I looked at that possibility. I thought, and got advice, that

Lorsqu’on propose un amendement ou lorsqu’on rédige un projet de loi, j’aime essayer de couvrir la situation et de régler le problème, et non seulement avoir une interprétation ou un amendement qui touchera seulement une partie du problème.

Je m’explique : l’article 515(10)(b) du Code criminel dit que lorsque « sa détention est nécessaire... ». Même s’il y a un renversement du fardeau de preuve, la nécessité est quelque chose qui est quand même assez important. C’est un fardeau que je considère quand même élevé.

Donc, on se retrouve quand même assez fréquemment avec des gens qui sont remis en liberté et qui peuvent quand même constituer un danger, à un degré moins élevé que la nécessité, mais qui peuvent quand même constituer un danger.

Ma conjointe est spécialiste en droit de la famille, elle pratique uniquement en droit de la famille. Donc j’ai souvent entendu ou discuté avec elle de problématiques où elle avait des conjoints ou des parties qui étaient en accusation. Elle considérait qu’il y avait un risque pour les enfants, mais il y avait des délais de cours, des problèmes d’accessibilité au dossier de l’accusé, ce qui fait en sorte qu’elle n’avait pas nécessairement tous les outils afin d’agir rapidement pour avoir des ordonnances de garde provisoire, ou de supervision, ou de droits de visite avec supervision, ce qui comporte des risques pour les mineurs.

Avez-vous examiné la possibilité d’amender également le sous-alinéa 515(4)(e.1) du Code criminel, soit les conditions de remise en liberté? On peut comprendre que cela ne sera peut-être pas nécessaire, mais que le juge comprenne qu’il y a quand même des risques et qu’il pourrait à ce moment au moins fixer la condition interdisant tout contact avec l’enfant ou, lorsqu’il est en présence de mineurs, qu’il y ait toujours une personne ou un adulte raisonnable en présence de cette personne.

Si vous regardez l’article 515(4) du code, on dit :

e.1) observer telles autres conditions indiquées dans l’ordonnance que le juge de paix estime nécessaires pour assurer la sécurité des victimes ou des témoins de l’infraction;

C’est un peu le même principe, les mêmes personnes visées; ici vous avez pensé à ajouter « et les personnes mineures ou toute personne âgée de moins de 18 ans », de façon à ce que le juge, même s’il considère que ce n’est pas nécessaire, mais qu’il y a un risque, puisse au moins fixer les conditions et combler le vide entre la liberté de l’individu à risque et le temps qu’il faut pour mettre en œuvre les procédures judiciaires pour obtenir la garde ou la supervision d’un enfant par une personne significative pour lui — un des grands-parents, dans la situation dont vous avez parlé, la Protection de la jeunesse ou un conjoint. Surtout que le juge, au criminel, a en plus le dossier du criminel, ce qui n’est pas nécessairement facile dans un cas de droit de la famille, à savoir avoir accès à l’ensemble du dossier du criminel.

Je m’excuse, c’est une longue question, avec un long préambule.

[*Traduction*]

Le sénateur Banks : Voilà une bonne question. Je demanderai à M. Andrews de préciser ce point, mais j’ai envisagé cette possibilité lors de la première étude. Je pensais que le pouvoir

the discretion that is given to the justice prevails in the section that the proposed amendment would amend. He or she retains that discretion to impose the conditions of bail that are set out in the earlier sections, and the proposed amendment would allow the justice to do that and would not constrain the justice from doing that. It simply would be a red flag to call attention to the fact that perhaps conditions ought to be attached to the bail. We thought that it was caught by the present amendment.

Mr. Andrews: To elaborate, it was a challenge. It started with the Markesteyn report, which did a whole study on this. It had a lot to do with family law and child protection, child welfare, and how this got tangled up into that. That was mainly provincial in nature.

When we looked at the aspect of bail — because that was what it sort of surrounded— that is what we put our focus to. I do not know if Senator Banks did some research on that part, but I did not go that far. When we looked at it, we were trying to keep this around the bail; because if bail had been denied because of this, it would not have happened. That is where we focused, but it is something that is of interest.

[*Translation*]

Senator Carignan: Ms. Desaulniers, do you too have an answer to the question whether we can amend or adjust to ensure overall coverage? At first glance, at least for me as a lawyer, I do not see how a judge could set conditions for a minor.

Ms. Desaulniers: Section (4)(d) of the Criminal Code expressly provides for the power of a justice to prohibit an accused from directly or indirectly communicating with any person — and here an illustration is given: victim, witness or other person identified in the order. If at the time the accused is released, the justice finds that contact between the accused and the child could be dangerous, he or she may definitely prohibit any direct or indirect communication. Furthermore, paragraph (f) of that same section grants the justice the power to direct any other condition he deems reasonable. The justice has very broad power to fix any condition. The only limit, naturally, is the constitutional right of an accused not to be deprived of his release under reasonable conditions.

Senator Carignan: Going back to your premise, you were asked whether the amendment we are introducing is essential, and you said: “The answer is no.” Then you said: “Is it useful? The answer is yes,” because it will help send a signal to the judge that we want special attention paid to this counter situation. Should we also raise a red flag with regard to release conditions?

discrétionnaire du juge l'emportait dans l'article que nous proposons de modifier. Le juge a toute la discrétion voulue pour imposer les conditions à la mise en liberté sous caution qui sont énoncées dans les articles qui précèdent et l'amendement proposé autoriserait le juge à le faire et ne l'empêcherait pas de le faire. Ce serait tout simplement un signal d'alarme pour attirer son attention sur le fait qu'il existe peut-être des conditions dont devrait être assortie la mise en liberté sous caution. Nous avons l'impression que l'amendement actuel en tenait compte.

M. Andrews : J'ajouterais qu'il s'agissait d'un défi. Tout a commencé avec le rapport Markesteyn, qui était une étude sur la question. Tout cela avait beaucoup à voir avec le droit de la famille et la protection des enfants, le bien-être des enfants et la façon dont les choses se sont emmêlées. Il s'agissait principalement d'un domaine de compétence provinciale.

C'est sur cela que nous avons porté notre attention lorsque nous avons examiné la notion de mise en liberté sous caution — parce que tout cela formait un tout. Je ne sais pas si le sénateur Banks a fait des recherches sur cet aspect, mais je ne suis pas allé aussi loin. Quand nous avons envisagé la modification, nous avons essayé de nous en tenir à la mise en liberté sous condition, parce que si cette mise en liberté avait été refusée pour ce motif, les événements que nous connaissons ne se seraient pas produits. C'est sur cela que nous nous sommes concentrés, mais il s'agit d'une question d'intérêt.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Est-ce que, madame Desaulniers, vous avez aussi une réponse à la question, à savoir si on peut amender et ajuster pour s'assurer de couvrir l'ensemble? À première vue, en tout cas pour ma part comme avocat, je ne vois pas comment un juge pourrait fixer les conditions pour un mineur.

Mme Desaulniers : L'article (4)d) du Code criminel prévoit explicitement le pouvoir d'un juge de paix d'interdire à un accusé de communiquer directement ou indirectement avec toute personne — ici on donne l'illustration : victime, témoin ou autre — identifiée dans l'ordonnance. Si, effectivement, au moment de remettre l'accusé en liberté, le juge de paix considère que des contacts entre l'accusé et un enfant pourraient être dangereux, il peut certainement interdire toute communication directe ou indirecte. Par ailleurs, le paragraphe f) du même article donne le pouvoir au juge de paix d'ordonner toute autre condition qu'il juge raisonnable. Le juge de paix a un pouvoir très vaste d'imposer toute condition. La seule limite est, naturellement, le droit constitutionnel d'un accusé de ne pas se voir privé de sa mise en liberté sous des conditions raisonnables.

Le sénateur Carignan : Je reviens à votre prémisse. Vous avez posé la question de savoir si l'amendement que nous proposons actuellement est essentiel, et vous avez dit : « la réponse est non ». Vous avez ensuite dit : « est-ce qu'il est utile? La réponse est oui », parce que cela va permettre de donner un signal au juge, disant qu'on veut porter une attention particulière à cette contre situation. Est-ce qu'on devrait également lever un drapeau rouge concernant les conditions de remise en liberté?

Ms. Desaulniers: The justice who, at the release stage, comes to the conclusion that it would be necessary to impose a condition to protect a child, as he will be reminded by section 515(10)(b), then has before him all the necessary tools to impose reasonable conditions to protect the child. The flag will have been useful at the initial stage in saying: can the conditional release be granted? Have I considered the safety of the children? And if the accused can in fact be released, again considering the safety of the children, what conditions should be imposed? At that point, the initial red flag will already have had an effect. And the judge had before him all the necessary powers to impose useful conditions.

Senator Carignan: I have no further questions, Mr. Chairman. I do not necessarily agree with the answer in that, yes, the judge has all the tools, but, in actual practice and in the heat of the action, when the judge renders decisions, and in view of the speed and number of files that Crown attorneys handle — and we often see Crown attorneys who tell us about their heavy caseloads — it does not necessarily reassure me to see that the red flag will only be at that stage and will not also be provided for under paragraph (4)(e.1), particularly since we placed the red flag there; we would be removing an (e.1) and the tools are nevertheless there to protect the victims and the witnesses, but we felt the need to put it in (e.1). It seems to me that, since this is the same wording, the same individuals, I believe that, as a matter of concordance, we should add another flag here. I believe it is up to us as members of a legislature to decide that matter.

[English]

Senator Baker: Senator Carignan is saying to have the same condition as you have in the Criminal Code now in various sections — a condition, for example, that someone not be permitted near a firearm — that is in law for 10 years; not permitted to own this, not permitted to go somewhere, that is in the law. Senator Carignan has raised a very interesting point.

I would like to ask for clarification, before I get to the main witnesses, would the Justice Canada representatives not admit that section 515(10)(b) of the Criminal Code has been adjudicated many times by the Supreme Court of Canada, and the standard is set? The judges and prosecutors follow what is set in law, which is what the Supreme Court of Canada's interpretation is, of every word that is in section 515(10)(b) right now, and that is what rules the day.

My recollection goes back to *R. v. Morales* and *R. v. Pearson*. You are nodding your head; you know these cases. That is where every word in section 515(10)(b) was taken out and analyzed. Would the witnesses agree that that is what the judges and the prosecutors look at when they get to section 515(10)(b)?

Mme Desaulniers : Le juge de paix qui, au stade de la remise en liberté, en vient à la conclusion qu'il serait nécessaire d'imposer une condition pour protéger un enfant, tel qu'on lui aura rappelé par le biais de l'article 515(10)b), a à ce moment-là devant lui tous les outils nécessaires pour imposer les conditions raisonnables pour protéger l'enfant. Le drapeau aura servi au stade initial pour dire : est-ce que la liberté conditionnelle peut être accordée? Est-ce que j'ai considéré la sécurité des enfants? Et si l'accusé peut effectivement être remis en liberté, toujours en considérant la sécurité des enfants, quelles conditions devraient être imposées? À ce moment-là le drapeau rouge initial aura déjà eu son effet. Par ailleurs, il a devant lui tous les pouvoirs pour imposer des conditions utiles.

Le sénateur Carignan : Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président. Je ne suis pas nécessairement en accord avec la réponse dans le sens où, oui, le juge a les outils, mais, dans la pratique et dans le feu de l'action, quand un juge rend des décisions, et compte tenu de la vitesse et de la quantité de dossiers que les procureurs de la Couronne traitent — et nous voyons souvent des procureurs de la Couronne qui viennent nous parler du volume important de leurs dossiers — cela ne me rassure pas nécessairement de voir que le drapeau rouge sera seulement à cette étape et ne sera pas également prévu à l'alinéa (4)e.1), d'autant plus qu'on a mis le drapeau à cet endroit; on enlèverait un e.1) et les outils sont là quand même pour protéger les victimes et les témoins, mais on a senti le besoin de le mettre à e.1). Il me semble que, étant donné que c'est la même formulation, les mêmes individus, je pense que, par concordance, on devrait mettre un autre drapeau à cet endroit. Je crois que c'est à nous, comme membre d'une législation, d'en décider.

[Traduction]

Le sénateur Baker : Le sénateur Carignan demande que l'on ait la même condition que celle qui se trouve dans divers articles du Code criminel, par exemple faire en sorte qu'une personne ne soit pas autorisée à s'approcher d'une arme à feu, ce qui est prévu pour une période de 10 ans dans la loi, que la personne ne soit pas autorisée à posséder telle chose, à aller à tel endroit, des éléments qui sont inscrits dans la loi. Le sénateur a soulevé un point très intéressant.

J'aurais des précisions à demander avant de m'adresser aux témoins principaux. Les représentants de Justice Canada sont-ils d'accord pour dire que les dispositions de l'article 515(10)b) du Code criminel ont été confirmées à plusieurs reprises par la Cour suprême du Canada et que la norme est maintenant établie? Les juges et les procureurs suivent ce que dit le droit, c'est-à-dire ce qui correspond à l'interprétation que donne la Cour suprême du Canada de chacun des mots de l'actuel article 515(10)b), et que c'est ce qui fait foi de tout.

Je me souviens des affaires *R. c. Morales* et *R. c. Pearson*. Je vous vois opiner, ce qui signifie que vous êtes au courant de ces causes. Dans ces arrêts, chacun des mots de l'alinéa 515(10)b) a été analysé. Est-ce que les témoins sont d'accord pour dire que c'est ce que les juges et les procureurs examinent lorsqu'ils se réfèrent à l'article 515(10)b)?

[*Translation*]

Ms. Desaulniers: Yes, definitely. The courts that apply the act and the prosecutors who plead base their arguments on the text of paragraph (b), absolutely.

[*English*]

Senator Baker: Exactly. Phrases such as “substantial likelihood” and “protection or safety of the public” have been clearly defined by the Supreme Court of Canada, and instruction has been given to judges and given thereby to prosecutors on what those words mean. There is a clear meaning. I wanted to get that on the record because a judge can only adjudicate on what is before the judge and what the law is; not only what is written but what the Supreme Court of Canada has ruled.

I want to congratulate the witnesses for their initiative here. Their original wording was “minor children of the accused.” Is that right? That is what you just said.

Senator Banks: Yes.

Senator Baker: Well, “minor children” in Canada is someone under the age of 18. That is the definition. You are accomplishing exactly that in the amended version. The only thing that you do not have is “of the accused.” Is that correct? You have expanded that.

In effect, what your original motion was is satisfied in that a minor child is defined as someone under the age of 18. Is that correct?

Mr. Andrews: Yes. When we brought it before committee, it was satisfied that the minor would be defined as a minor. The government members proposed this amendment to clarify and to broaden it. We were thinking just of the accused, but on debate in the committee, the government proposed an amendment to broaden it to all minor children because there might be other minor children involved in a family situation that do not belong to the accused. It might broaden it a little. That was a compromise made in committee.

Senator Baker: To Justice Canada, the wording that they suggested of “any person under the age of 18 years” is a fairly common phrase, is it is not? That appears in many pieces of legislation and in several places in the Criminal Code, so there is no argument or dispute over what that means.

Ms. Desaulniers: It is found currently in sections 171, 172 and 718.2 of the Criminal Code; that is right.

Senator Baker: Absolutely. I see where “under the age of eighteen years” appears in section 718.2 of the Criminal Code, yes. It is there, and it is clear.

I put this question to the witnesses. Now there will be a clear new direction given in this section to judges, courts and prosecutors. Here is a new element being placed into the law whereby they now have a duty to look at persons under the age of 18, and they will go back to this committee meeting, they will go back to the House of

[*Français*]

Mme Desaulniers : Oui, certainement. Les tribunaux qui appliquent la loi et les procureurs qui plaident basent leur argumentation sur le texte du paragraphe b), absolument.

[*Traduction*]

Le sénateur Baker : C’est exact. La Cour suprême a clairement défini des expressions comme « toute probabilité marquée » et « la protection ou la sécurité du public » et des directives ont été données aux juges et donc aux procureurs sur le sens de ces mots. Leur signification est claire. Je veux que l’on en prenne note parce qu’un juge ne peut se prononcer que sur les preuves présentées et sur ce que dit le droit. Non seulement sur le droit écrit, mais ce sur quoi la Cour suprême du Canada s’est prononcée.

Je tiens à féliciter les témoins pour leur initiative. La formulation initiale était « les enfants d’âge mineur de l’accusé ». Est-ce exact? C’est ce que vous venez de dire.

Le sénateur Banks : Oui.

Le sénateur Baker : Au Canada, « enfant mineur » désigne quelqu’un qui a moins de 18 ans. C’est la définition qui en est donnée. C’est ce que vous faites dans la version modifiée. Les seuls mots que vous n’avez pas sont « de l’accusé ». Est-ce exact? Vous avez élargi le sens.

Vous avez bonifié le sens de votre motion de départ en précisant qu’il s’agit d’un enfant mineur tel que défini, c’est-à-dire une personne âgée de moins de 18 ans. Est-ce exact?

M. Andrews : Oui. Quand nous avons proposé cette modification au comité, le comité savait que « mineur » serait défini comme un mineur. Les députés ont proposé cette modification pour préciser et élargir le sens. Nous ne pensions qu’à l’accusé, mais lors des débats en comité, le gouvernement a proposé une modification pour que la définition s’étende à tous les enfants mineurs parce qu’il pourrait y avoir d’autres enfants mineurs dans la famille ou n’appartenant pas à l’accusé. Cette modification élargit un peu la portée de l’article. C’est un compromis que notre comité a fait.

Le sénateur Baker : Est-ce que pour Justice Canada la formulation suggérée « des personnes âgées de moins de 18 ans » est une expression relativement courante? Elle est inscrite dans plusieurs textes de loi et à plusieurs endroits du Code criminel, de sorte que son sens n’est pas contesté.

Mme Desaulniers : On trouve cette expression aux articles 171, 172 et 718.2 du Code criminel; vous avez raison.

Le sénateur Baker : Tout à fait. Je vois où les mots « les personnes âgées de moins de 18 ans » sont inscrits à l’article 718.2 du Code criminel, oui. Les mots y sont et c’est très clair.

Je pose la question aux témoins. Cet article comprend maintenant une nouvelle directive claire à l’intention des juges, des tribunaux et des procureurs. Voilà un nouvel élément que l’on incorpore à la loi pour leur imposer l’obligation de tenir compte des personnes âgées de moins de 18 ans. Ils reliront les débats du

Commons and say, “What is the purpose of it? What did they mean?” Thereby, you have accomplished what you have set out to do. Would you agree with that?

Senator Banks: That is our hope.

Senator Baker: There is no “hope” there; you have accomplished that.

I would like Justice Canada to verify whether when this is incorporated here, the judges will look at this and ask, “What was the intent of that? Why was it put there?” They would thereby go to even conditions of release if the person is released and perhaps not give custody of a child to someone who is under charge in a jurisdiction. Would the justice officials agree with that?

Ms. Desaulniers: I respectfully submit that this bill would not introduce a new notion in the current paragraph *(b)*. The notion of children is already included when this paragraph speaks of the public. As is the case currently with the mention of victims or witnesses, these are illustrations of various groups that are already included in the public in general.

If you are suggesting that this bill would introduce something new in this provision, I would respectfully submit that that is not the case. However, as mentioned earlier, this bill would remind the Justice of the Peace of the need, among other things, to consider the safety of children.

Senator Baker: That would also apply to the provincial court judge.

Ms. Desaulniers: Yes.

Senator Baker: It is one and the same, is it not?

Ms. Desaulniers: Yes.

Senator Baker: No, you are not introducing a new element because everyone is a member of the public. That is true, but it turns their minds to that age, and they will go back to the reason for the amendment to the Criminal Code. Do you agree that it will accomplish the same effect?

Ms. Desaulniers: I am not sure. I agree that it will serve perhaps a useful role in reminding Justices of the Peace or provincial court judges of the need to consider the safety of children as members of the public, as well as witnesses and victims.

Senator Baker: They will go back, and they will sometimes take your words as an official from Justice Canada to effect reasons for judgments. They would go back and actually use this committee as a reason. I just wanted to get that on the record. What you have accomplished here is incredible, as far as changing the law is concerned. I congratulate you.

Senator Banks: That is why Mr. Andrews and I were pleased by the government’s expanding because there are situations in which children are involved — and they are very often not 18 years of age but rather 6 years or 6 months of age — who are not children of the accused. They are in that place, and they might be the neighbour

comité, ceux de la Chambre des communes et diront « Quel est le but de cette expression? Que veut-on dire? » Vous avez donc accompli ce que vous aviez l’intention de faire. Êtes-vous d’accord avec cela?

Le sénateur Banks : C’est ce que nous espérons.

Le sénateur Baker : Il n’y a pas « d’espoir » ici. C’est ce que vous avez accompli.

J’aimerais que Justice Canada s’assure que les juges qui examineront cet ajout à la loi se demanderont « Quelle est l’intention? Pourquoi l’a-t-on mis là? » Ils pourront alors reconsidérer les modalités de mise en liberté et peut-être refuser d’accorder la garde d’un enfant à quiconque fait l’objet d’une accusation dans une autre province ou territoire. Est-ce que les fonctionnaires du ministère de la Justice seraient d’accord avec cela?

Mme Desaulniers : Je sou mets respectueusement que ce projet de loi n’ajoute pas une notion nouvelle à l’alinéa *b)* actuel. La notion d’enfant est déjà incluse quand il est question du public. C’est aussi le cas actuellement lorsqu’il est question de victimes ou de témoins. Ce sont des exemples de divers groupes qui sont déjà inclus dans la notion de public en général.

Si vous laissez entendre que ce projet de loi ajouterait une nouvelle notion à cette disposition, je vous soumettrais respectueusement que tel n’est pas le cas. Toutefois, comme il a été mentionné plus tôt, ce projet de loi rappellera aux juges de paix qu’il est nécessaire de considérer la sécurité de l’enfant, entre autres choses.

Le sénateur Baker : Cela s’appliquerait également aux juges de la cour provinciale.

Mme Desaulniers : Oui.

Le sénateur Baker : C’est une seule et même chose, n’est-ce pas?

Mme Desaulniers : Oui.

Le sénateur Baker : Non, vous n’apportez pas un nouvel élément parce que tout le monde fait partie du public. C’est vrai, mais cela amène les juges à tenir compte de l’âge et à revenir aux motifs à l’origine de la modification apportée au Code criminel. Admettez-vous que cette modification aura le même effet?

Mme Desaulniers : Je n’en suis pas sûre. Je reconnais que cela aura un rôle utile pour rappeler aux juges de paix ou aux juges de la cour provinciale qu’il est nécessaire de considérer la sécurité des enfants, en qualité de membres du public, de même que celle des témoins et des victimes.

Le sénateur Baker : Ils y reviendront et prendront parfois vos paroles comme s’il s’agissait d’une expression officielle du ministère de la Justice du Canada pour motiver leurs jugements. Ils y reviendront et s’appuieront sur notre comité. Je voulais simplement que cela soit noté. Vous avez accompli quelque chose d’incroyable en modifiant la loi. Je vous en félicite.

Le sénateur Banks : C’est la raison pour laquelle M. Andrews et moi-même étions heureux de la décision du gouvernement d’élargir la portée de cette disposition parce qu’il y a des situations où les enfants sont en cause et, bien souvent, ils n’ont pas 18 ans, mais plutôt 6 ans ou 6 mois, et parfois ne sont pas les

next door, a cousin, a nephew or a niece. They might be part of a common-law relationship, for example, for which, if we had continued to say “children of the accused,” it would be a different definition. Is this a child of the accused? Other questions are involved. We welcomed the government’s intervention in that respect.

Senator Joyal: In the same vein, can we expect that Justice Canada will invite the provincial Attorneys General to issue new instructions to the Crown to ensure that they will take that into account in the future and not at the first level, the fact that it is already included in the act and does not change anything?

[Translation]

I know that is a trick question.

Ms. Desaulniers: As you know, our minister definitely does not have the authority to tell the provinces how to instruct their prosecutors. But when the act comes into force, if it does, it will be brought to prosecutors’ attention. And that clearly sends a message that Parliament will want sent.

[English]

Senator Banks: I know a couple of Crown attorneys, and I will mention it to them, Senator Joyal.

[Translation]

Senator Joyal: So we can reasonably expect that the useful effect of this bill should normally be brought to the attention of Crown attorneys. I understand that they are under the responsibility of the provinces, but we should at least ensure that prosecutors receive the usual notice.

Assuming this bill is passed by Parliament, we can reasonably expect that the Attorney General of Canada will draw the attention of provincial attorneys general so that they can instruct their own Crown attorneys, drawing their attention to the fact there will now be a specific reason that they should take into account in their submissions on whether or not an accused should be released.

Ms. Desaulniers: I can tell you that, at every meeting we have with the provinces, including every meeting of the Coordinating Committee of Senior Officials — there are two a year; there will be one next week — we inform our colleagues from the provinces of bills introduced and legislation that has come into force, including private members’ bills. Like the others, this bill will be presented to our provincial colleagues.

Senator Joyal: I do not think that whether it is private or public will change anything. This is an amendment to the Criminal Code, period.

Ms. Desaulniers: Absolutely.

enfants de l’accusé. Ils se trouvent à cet endroit et pourraient être les enfants du voisin, un cousin, une nièce ou un neveu. Ils pourraient être associés à une union de fait, par exemple, et si nous avons continué de dire « les enfants de l’accusé », la définition serait différente. Est-ce un enfant de l’accusé? Il y aurait ensuite d’autres questions. Nous avons fait bon accueil à l’intervention du gouvernement à cet égard.

Le sénateur Joyal : Je poursuis dans la même veine. Pouvons-nous nous attendre à ce que Justice Canada invite les procureurs généraux des provinces à émettre de nouvelles instructions à l’intention du ministère public pour s’assurer que l’on en tiendra compte dans le futur et non pas au premier niveau, du fait que cela est déjà inclus dans la loi et que cela ne change rien?

[Français]

Je sais que ma question est truquée.

Mme Desaulniers : Comme vous le savez, notre ministre n’a certainement pas l’autorité d’imposer aux provinces comment instruire leurs procureurs ou non. Mais quand la loi entrera en vigueur, si c’est le cas, elle sera portée à l’attention des procureurs. Et cela indique clairement un message que le Parlement aura voulu envoyer.

[Traduction]

Le sénateur Banks : Je connais quelques procureurs de la Couronne et je le leur mentionnerai, sénateur Joyal.

[Français]

Le sénateur Joyal : Donc on peut raisonnablement s’attendre que l’effet utile de ce projet de loi devrait normalement être porté à l’attention des procureurs de la Couronne. Je comprends qu’ils sont sous la responsabilité des provinces, mais au moins on doit s’assurer que les procureurs reçoivent l’avis habituel.

On peut s’attendre raisonnablement à ce que le procureur général du Canada, dans l’hypothèse où ce projet de loi serait adopté par le Parlement, attirera l’attention des procureurs généraux des provinces pour qu’eux-mêmes donnent instruction à leurs propres procureurs de la Couronne, attirant leur attention sur le fait que dorénavant, il y a là un motif précis dont ils devraient tenir compte dans leur représentation au sujet de la remise en liberté ou non d’un prévenu.

Mme Desaulniers : Je puis vous dire que, à chaque rencontre que nous avons avec les provinces, dont notamment au sein du groupe coordonnateur sur les hauts fonctionnaires, à chaque réunion, — il y en a deux par année, il y en aura une la semaine prochaine — on informe les collègues des provinces des projets de loi déposés et des projets de lois entrés en vigueur, incluant les projets de loi privée. Celui-ci, au même titre que les autres, fera l’objet d’une présentation à nos collègues des provinces.

Le sénateur Joyal : À mon avis, privé ou public, cela ne change rien. C’est une modification au code pénal, point à la ligne.

Mme Desaulniers : Absolument, tout à fait.

Senator Joyal: Regardless whether it is public or private in origin, the effect is the same. The effect is not diminished by the fact that it is a private member's bill.

Ms. Desaulniers: You are absolutely right.

[English]

Mr. Andrews: I know you asked about the Minister of Justice. When I spoke to the Minister of Justice about this particular piece of legislation and the department's support, he indicated that there would be a period of time after Royal Assent before the provinces would formally adopt it. I am not familiar with how that works, but he indicated that there is a process.

Senator Banks: I want to ensure we understand that an act of Parliament is an act of Parliament is an act of Parliament.

The Deputy Chair: Thank you for that, Senator Banks.

[Translation]

Senator Chaput: I need some clarification. I've heard the expression "the criminals" a number of times, and I was wondering: this is a bill whose purpose is to justify detention in custody, where that is necessary, for the protection of victims, witnesses and other persons. I agree with the objective of protecting the victims, but, at that stage, has the individual already been convicted? If not, should we not then refer to preventive detention and not use the word "criminal"? Can you explain that to me?

Ms. Desaulniers: The release addressed in section 515 involves persons who have been charged with an offence but who have not yet been convicted. We should indeed refer to those individuals as accused, not convicted individuals. I hope I did not use those words. If I did, I apologize.

Senator Chaput: I do not know who used those words, but I am listening carefully and, as I am a lawyer, I felt the need to clarify that point.

[English]

The Deputy Chair: I have a question that I will, perhaps, direct to Senator Banks. Section 515(10) of the Criminal Code establishes the grounds that have to be proven if the detention of the accused is to continue, if bail is not to be granted. The three grounds are fairly broad. Your bill would propose to amend one of the three. However, they are fairly broad and would seem to involve considerable judicial discretion still, in that it is up to a judge to decide if those grounds are satisfied. In the case of Zachary Turner, there is continuing concern about how that discretion was exercised.

I am wondering if you would consider that the intention of your bill is to, in some way, further restrict judicial discretion to avoid that situation recurring — in other words, to create clarity so that there is a reasonable limit on judicial discretion.

Le sénateur Joyal : Qu'elle soit d'origine publique ou privée, l'effet est le même. L'effet n'est pas moindre parce que l'origine du projet de loi est parlementaire.

Mme Desaulniers : Vous avez tout à fait raison.

[Traduction]

M. Andrews : Je sais que vous vous êtes posé des questions au sujet du ministre de la Justice. Quand je lui ai parlé de ce projet de loi particulier et de l'appui du ministère, il a indiqué qu'il y aurait une période d'attente après la sanction royale avant que les provinces puissent l'adopter officiellement. Je ne sais pas exactement comment cela fonctionne, mais il a dit qu'il y a un processus à suivre.

Le sénateur Banks : Je tiens à ce que nous nous assurions que nous comprenons bien qu'il s'agit d'une loi du Parlement et qu'une loi du Parlement est une loi du Parlement.

Le vice-président : Merci, sénateur Banks.

[Français]

Le sénateur Chaput : J'aurais besoin d'une clarification. J'ai entendu, à quelques reprises, l'expression « les criminels » et je me posais la question suivante : il s'agit d'une loi qui a pour but de justifier la détention sous garde, lorsque c'est nécessaire, pour la protection que ce soit des victimes ou des témoins, et cetera. Je suis d'accord avec l'objectif de protéger les victimes, mais à cette étape, la personne a-t-elle déjà été trouvée coupable? Sinon, ne devrait-on pas alors parler de détention préventive et ne pas utiliser le mot « criminel »? Pouvez-vous m'expliquer cela?

Mme Desaulniers : La remise en liberté traitée à l'article 515 vise les gens qui ont été accusés d'une infraction, mais qui n'ont pas encore été trouvés coupables. Nous devons effectivement faire référence à ces personnes comme des accusés et pas comme des condamnés. J'espère que je n'ai pas prononcé ces mots. Si je l'ai fait, je m'en excuse.

Le sénateur Chaput : Je ne sais pas qui a prononcé ces mots, mais j'écoute attentivement, et comme je ne suis pas avocate, j'ai ressenti le besoin de clarifier ce point.

[Traduction]

Le vice-président : J'ai une question que j'adresserais peut-être au sénateur Banks. L'article 515(10) du Code criminel définit les éléments qui doivent être prouvés pour que la détention de l'accusé soit maintenue, dans le cas où la mise en liberté n'est pas accordée. Les trois motifs sont assez larges. Votre projet de loi propose de modifier un de ces trois motifs. Toutefois, ils sont encore assez larges, et ils sont associés à une discrétion judiciaire considérable puisque c'est le juge qui décide si ces motifs sont établis. Dans le cas de Zachary Turner, on s'interroge toujours sur la façon dont ce pouvoir discrétionnaire a été exercé.

Je me demande si vous seriez prêt à considérer que l'intention de votre projet de loi est, dans une certaine mesure, de circonscrire la discrétion judiciaire pour éviter une répétition de cette situation ou, en d'autres mots, de clarifier les choses pour apporter une limite raisonnable au pouvoir discrétionnaire des tribunaux.

Senator Banks: I am a big fan of judicial discretion because I understand it is not possible to write a law, a rule or a contract able to contemplate and take into account every eventuality and aspect that might happen. In my limited experience, that is certainly true with respect to criminal law.

I am opposed to anything which would, in any way, ever restrict judicial discretion. I would not characterize Mr. Andrews' bill as restricting judicial discretion. I hope it can be characterized as slightly broadening the purview of one of those three conditions that must be taken into account by a justice when considering whether to grant bail.

I hate to keep using the metaphor, but I intend it to be a red flag; it is a reminder. However, it does not restrict in any way the discretion of the justice, in my view.

The Deputy Chair: Would you not agree that if the bill passes, the practical implication is that it would require a justice to make that inquiry as to whether any children under the age of 18 would be impacted? It would require that to be part of the process. That does not exist today. Today, the judge could choose to exercise discretion and not pursue that.

I do not wish to get into an academic debate here, but it appears to be a restriction on the discretion that exists today, which would be to not even inquire as to whether any children aged 18 or under could be impacted by the bail application.

Senator Banks: I do not have the expertise to answer the question as to whether any of the three conditions — one of which this seeks to amend — can be characterized as requiring a judge to do something as opposed to permitting a judge to do something. I do not have the expertise to determine that.

It is not our intent to require anything of a justice. It is our intent to simply say to a justice, in effect, "Please, in your consideration, take this into account." That is an entirely amateur answer to your question, senator.

The Deputy Chair: Ms. Desautniers, would you agree that this provision, were it included in the Criminal Code, would require a justice to make that inquiry as to whether any children 18 or under could be impacted?

Ms. Desautniers: They are already required to make this assessment.

The Deputy Chair: As part of "the public," yes.

Ms. Desautniers: When I answered Senator Baker's question about whether this introduces something new, perhaps I would have better framed my answer by saying that this bill would not change the state of the law. If you are suggesting that it may limit judicial discretion, I would say that it does not because it does not change the state of the law.

Le sénateur Banks : Je suis un ardent partisan du pouvoir discrétionnaire parce que je suis conscient qu'il est impossible de rédiger une loi, une règle ou un contrat pour tenir compte de toutes les possibilités et de tous les aspects qui peuvent se présenter. Selon mon expérience limitée, c'est certainement vrai en ce qui a trait au droit pénal.

Je suis opposé à tout ce qui restreindrait le pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Je ne dirais pas que le projet de loi de M. Andrews limite ce pouvoir discrétionnaire. J'espère que l'on pourra dire qu'il élargit un peu la portée des trois conditions dont le juge doit tenir compte lorsqu'il se demande s'il doit accorder la mise en liberté sous caution.

Je déteste reprendre constamment cette métaphore, mais le but est d'en faire un signal d'alarme. C'est un rappel. Selon moi, toutefois, la disposition ne limite en rien le pouvoir discrétionnaire des juges.

Le vice-président : N'êtes-vous pas d'accord pour dire que si le projet de loi est adopté, il aura pour effet d'obliger un juge à demander si des enfants de moins de 18 ans pourraient être touchés par une mise en liberté? Cela ferait partie du processus. Tel n'est pas le cas aujourd'hui. Aujourd'hui, le juge pourrait choisir d'exercer son pouvoir discrétionnaire et de ne pas aller plus loin.

Je ne veux pas me lancer dans une discussion théorique, mais il me semble que cela restreindrait le pouvoir discrétionnaire actuel, qui fait en sorte que le juge n'est même pas tenu de demander s'il y a des enfants de 18 ans ou moins qui pourraient être touchés par la demande de mise en liberté.

Le sénateur Banks : Je n'ai pas les connaissances nécessaires pour affirmer que les trois conditions — notre projet de loi cherche à en modifier une — peuvent être qualifiées de disposition impérative ou facultative pour le juge. Je n'ai pas l'expertise nécessaire pour le faire.

Nous n'avons pas l'intention d'obliger le juge à faire quoi que ce soit. Notre intention est simplement de dire au juge « Veuillez s'il vous plaît tenir compte de cet élément ». C'est là la réponse d'un profane à votre question, sénateur.

Le vice-président : Madame Desautniers, pensez-vous que cette disposition, si elle était incorporée au Code criminel, exigerait du juge qu'il se demande si des enfants de moins de 18 ans risquent d'être affectés par sa décision?

Mme Desautniers : Ils sont déjà tenus de faire cette évaluation.

Le vice-président : Parce les enfants font partie « du public », oui.

Mme Desautniers : Quand j'ai répondu au sénateur Baker qui se demandait si cette modification ajoute quelque chose de nouveau, j'aurais peut-être dû dire que ce projet de loi ne changera pas l'état du droit. Si vous laissez entendre que cela pourrait limiter le pouvoir judiciaire discrétionnaire, je vous dirais que tel n'est pas le cas, parce que cela ne change rien à l'état du droit.

It does introduce something new in that it introduces a flag or a reminder that was not there before. Perhaps there is indeed something new, but it does not change what the law is. Justices currently must consider the safety of the public, and the public includes persons under the age of 18.

The Deputy Chair: Thank you very much for that.

[Translation]

Senator Joyal: Ms. Desaulniers, I would like to go back to the conceptual difference between sections 515(10)(b) and 515(4) of the Criminal Code on the authorized conditions. I am going to explain to you how I understand the interpretation that should be given to 515(10)(b), which we are amending. Section 515(10)(b) makes it possible to deny release for reasons related to the protection and safety of the public in certain circumstances. So we are denying release.

In the case of section 515(4) of the Code, release is authorized under certain conditions and those conditions are enumerated in paragraphs (a), (b), (c), (d), (e) and (f).

What is surprising is that grounds related to the protection and safety of the public are raised in order to deny release but are not specifically mentioned for the purpose of conditional release. Unless you rely on section 515(4)(f), which states: “comply with other such reasonable conditions specified in the order. . .” So in denying release, the protection and safety of the public are decisive grounds that the judge must consider, whereas where the individual is granted conditional release, the judge has no more specific obligation with respect to the protection and safety of the public than any other reason that he may want to consider.

Ms. Desaulniers: Section 515 is generally constructed as follows. It provides that the rule is release.

Senator Joyal: As a result of the presumption of innocence?

Ms. Desaulniers: Indeed, and also because of the constitutional right to be released provided for under the authority of paragraph (11)(e). However, additional powers are provided for a justice, knowing that, first of all, the court must release; but it states, however, that you may impose certain conditions, and some are cited as examples, because ultimately the last paragraph, (f), provides for all the conditions that are necessary and appropriate. Everything that precedes constitutes examples of what might constitute necessary and appropriate conditions.

Then, subsection (10) creates the exception of saying that release is the rule. However, it may be necessary to deny release for the following three reasons.

So that is how the scheme is constructed. In practice, when the courts have to determine what conditions are appropriate or necessary in order to release someone, they will obviously always have safety of the public in mind. That is the first concern of a judge who releases.

La modification apporte une nouveauté parce qu'elle rappelle au juge un élément qui n'y était pas auparavant. Peut-être est-ce là quelque chose de nouveau, mais cet élément ne change rien au droit. Actuellement, les juges doivent considérer la sécurité du public et le public comprend les personnes âgées de moins de 18 ans.

Le vice-président : Merci beaucoup.

[Français]

Le sénateur Joyal : Madame Desaulniers, j'aimerais revenir sur la différence conceptuelle qu'il y a entre l'article 515(10)(b) et 515(4) du même article du Code criminel sur les conditions autorisées. Je vais vous expliquer comment je conçois l'interprétation à donner à 515(10)(b) que nous amendons. L'article 515(10)(b) permet de refuser la remise en liberté pour des motifs qui sont liés à la protection et à la sécurité du public dans certaines circonstances. Donc on refuse la remise en liberté.

Dans le cas de l'article 515(4) du code, on autorise la remise en liberté sous certaines conditions et on énumère ces conditions sous a), b), c), d), e) et f).

Ce qui est étonnant, c'est que pour refuser la remise en liberté, on invoque des motifs reliés à la protection et à la sécurité du public, mais pour remettre en liberté sous condition, les motifs de protection et de sécurité du public ne sont pas spécifiquement mentionnés. À moins que vous vous rabattiez sur l'article 515(4) f), qui dit : « observer telles autres conditions raisonnables, spécifiées dans l'ordonnance [...] » Donc dans le cas du refus de la remise en liberté, la protection et la sécurité du public est un motif déterminant que le juge doit prendre en considération, alors que lorsque la personne est remise en liberté sous condition, le juge n'a pas d'obligation plus précise à l'égard de la protection et la sécurité du public que quelque autre motif qu'il puisse vouloir prendre en considération.

Mme Desaulniers : L'article 515, de façon générale, est construit de la façon suivante. On prévoit que la règle, c'est la remise en liberté.

Le sénateur Joyal : À cause de la présomption d'innocence?

Mme Desaulniers : Effectivement, et aussi à cause du droit constitutionnel d'être remis en liberté prévu à l'autorité (11)e). Cela étant dit, on prévoit des pouvoirs additionnels d'un juge, sachant que, à prime abord, on doit remettre en liberté; mais on dit que par contre, vous pouvez imposer certaines conditions, et on en donne des exemples. Parce que dans le fond, le dernier alinéa, à f), prévoit toutes les conditions qui sont nécessaires et opportunes. Tout ce qui précède se trouve à être des exemples de ce qui pourrait être des conditions nécessaires et opportunes.

Par la suite, à l'article (10), on crée l'exception de dire que la remise en liberté est la règle. Par contre, il pourra être nécessaire de refuser la remise en liberté pour les trois motifs suivants.

Alors c'est la façon dont le régime est construit. Dans la pratique, c'est certain que les tribunaux, lorsqu'ils ont à évaluer quelles conditions sont opportunes ou nécessaires pour remettre quelqu'un en liberté, ont toujours en tête la sécurité du public. C'est l'inquiétude première d'un juge de paix qui remet en liberté.

I agree with you that that was not expressly provided for in subsection (4). Here again, as they say, the rule at the outset is release.

Senator Joyal: In the same way as in the case of denial of release, consideration is obviously given to the protection of victims, witnesses and the public, that is of every other class of persons who might represent a target for the accused.

In the case of subsection 515(4), the purpose is solely to protect, as stated in paragraph (4)(d), to refrain from communicating solely with the victims, witnesses or other persons, but, in other conditions, the public is not mentioned as one of the areas that could be the subject of a specific condition.

We find ourselves solely under the definition in paragraph (f), which is simply a general condition.

Ms. Desaulniers: In (e.1), we nevertheless have the notion of ensuring the safety of victims or witnesses. However, I agree with you that we do not have the more general notion of ensuring the safety of the public in general.

Senator Joyal: Exactly, because, when we have paragraph (e.1), as Senator Carignan said, we want to protect the safety of victims and witnesses, but if we protect other persons, you have to do so under paragraph (f). So that would be another thought process on the part of the judge with regard to paragraph (e), which specifically refers to the safety of witnesses and victims.

Ms. Desaulniers: Yes.

Senator Joyal: That is where there is a subtle distinction between paragraphs 515(d) and (b) and 515(4)(e.1), which refers protection of the public to paragraph (f).

Ms. Desaulniers: Indeed.

Senator Joyal: So, in this case, with regard to the question raised by Senator Banks and Mr. Andrews, if we want to protect persons under 18 years of age, we have to go under paragraph (f) as one of the options available to the judge to determine whether there is an impact, an additional danger or an additional restriction that should not be imposed on the accused to ensure the safety of a person under 18.

Ms. Desaulniers: I would qualify that by saying that, if the measure contemplated by the court to ensure the safety of a child is to order a prohibition from any direct or indirect contact, then we have the more specific clause of paragraph (d), which concerns the prohibition from contact. That is often the way the courts use to protect a person, to prohibit contact.

Senator Joyal: Yes, in the case of contact or with regard to place, which is identified in the order, from going to a place that is mentioned. That is the case, for example, of persons charged with sex offences involving children: they are required not to approach a school, playground or other place. It is with respect to the accused's mobility rights that a restriction is imposed.

Ms. Desaulniers: Yes.

Je suis d'accord avec vous avec le fait que cela n'a pas été explicitement prévu au paragraphe (4). Ici encore, comme on le dit, la règle à l'entrée du jeu est la remise en liberté.

Le sénateur Joyal : De la même façon que dans le cas du refus de remise en liberté, on tient compte évidemment de la protection des victimes, des témoins et du public. Donc de tout autre catégorie de personnes qui pourrait représenter une cible pour le prévenu.

Dans le cas de 515(4), on ne vise qu'à protéger, comme on le mentionne à (4)d), qu'à s'abstenir de communiquer seulement avec les victimes, les témoins ou autres, mais dans le cas des autres conditions, on ne mentionne pas le public comme étant un des domaines qui pourrait faire l'objet d'une condition spécifique.

On se retrouve uniquement sous la définition de f), qui est simplement une condition générale.

Mme Desaulniers : Quand même, à e).1, on a la notion d'assurer la sécurité des victimes ou des témoins. Je suis d'accord avec vous, cependant, qu'on n'a pas la notion plus générale d'assurer la sécurité du public en général.

Le sénateur Joyal : Exactement, parce que lorsqu'on a e).1, comme le disait le sénateur Carignan, on veut protéger la sécurité des victimes ou des témoins, mais si on veut protéger d'autres personnes, il faut aller sous f). Ce serait donc une autre démarche de réflexion du juge par rapport à e), qui lui, spécifiquement et nommément, mentionne la sécurité des témoins et des victimes.

Mme Desaulniers : Oui.

Le sénateur Joyal : C'est là où il y a une nuance entre les articles 515d) et b) et 515(4)e).1, qui renvoie la protection du public à f).

Mme Desaulniers : Effectivement.

Le sénateur Joyal : Donc, dans le cas présent, de la question soulevée par le sénateur Banks et M. le député Andrews, si on veut protéger les personnes de moins de 18 ans, il faut aller sous le paragraphe f) comme étant une des portes ouvertes au juge pour évaluer s'il y aurait un impact, un danger additionnel ou une restriction additionnelle qu'on ne devrait pas imposer au prévenu pour assurer la sécurité d'une personne de moins de 18 ans.

Mme Desaulniers : J'apporterais un bémol, en ce sens que si la mesure que le tribunal envisage pour assurer la sécurité d'un enfant est celle d'ordonner une interdiction de contact, direct ou indirect, à ce moment-là on a l'article plus spécifique du paragraphe d), qui traite de l'interdiction de contact. C'est souvent le moyen que les tribunaux utiliseront pour protéger une personne, d'interdire le contact.

Le sénateur Joyal : Oui, dans le cas du contact ou encore de l'endroit, qui est identifié dans l'ordonnance d'aller dans un lieu qui est mentionné. C'est dans le cas, par exemple, des personnes accusées de délit sexuel à l'égard des enfants : on leur demande de ne pas s'approcher d'une école ou un terrain de jeu ou autres. C'est à l'intérieur du droit à la mobilité du prévenu que l'on impose une restriction.

Mme Desaulniers : Oui.

Senator Joyal: But, once again, that is not related to the safety or protection of persons under 18 years of age.

Ms. Desaulniers: Indeed.

Senator Joyal: I am going to try to ask you the following question. To your knowledge — you have previously practised — are there a number of instances in the case law in which an accused is subjected to a condition, for example, or stripped of his ability to communicate with a certain type of public or a certain type of person in order to be ensured of release?

Ms. Desaulniers: In some cases, yes, an accused may be prohibited from associating with children under the age of 16. That is a condition that I have seen from time to time. I am trying to think of other cases in which a particular group has been targeted. I would say that children are probably the group most generally named as being the subject of a particular type of protection.

Senator Joyal: It seems to me I read about the case of a person — I am bringing this to your attention — who was charged with assaulting seniors at a retirement home and was subjected to a condition that he not approach seniors or persons with disabilities. That seemed to be possible.

Ms. Desaulniers: If I say children, that does not mean that other groups of individuals may not be the subject of a communication ban. Every case is different and every specific fact in a case can lead to specific conditions. In some instances, one can conceive of a prohibition from communicating with co-workers, sometimes a prohibition from entering such and such an establishment or store. Every case leads a justice to set a condition that fits the facts of the case.

Senator Joyal: So in your view, the clause as currently drafted in subsection (4) has been interpreted carefully enough not to require, as you said in your presentation, or to wave a flag at judges telling them to pay special attention to persons under 18 years of age?

Ms. Desaulniers: I can tell you that I co-chair the federal-provincial-territorial working group on criminal procedure. I meet with my provincial colleagues a number of times a year. No specific problem with regard to subsection (4) has been brought to my attention.

Senator Joyal: Thank you.

Senator Carignan: I do not know whether you often meet lawyers who specialize in family law. I see one virtually every day when I am not here.

During the break, I was able to contact her to confirm my apprehensions, and they are confirmed. What was explained to me is that, especially in the case of spousal abuse, the standard arrangement is not to communicate with the spouse, except with the authorization of a Superior Court judge, and thus to transfer jurisdiction to the Superior Court judge in family law.

Le sénateur Joyal : Mais, encore une fois, ce n'est pas lié à la sécurité ou à la protection des personnes de moins de 18 ans.

Mme Desaulniers : Effectivement.

Le sénateur Joyal : Je vais tenter de vous poser la question suivante. Est-ce que, à votre connaissance, vous avez déjà pratiqué, il y a plusieurs conditions imposées dans la jurisprudence où un prévenu se voit imposer comme condition, par exemple, ou se voit dépouillé de sa capacité à l'égard d'un type de public ou d'un type de personne pour assurer sa remise en liberté?

Mme Desaulniers : Dans certains dossiers, oui, on peut interdire à l'accusé d'être en présence d'enfants de moins de 16 ans. C'est une condition que j'ai vue à l'occasion. J'essaie de penser à d'autres cas où un groupe en particulier a été ciblé. Je vous dirais que les enfants sont probablement le groupe le plus généralement nommé comme faisant l'objet d'une protection particulière.

Le sénateur Joyal : Il me semblait avoir lu — je le porte à votre attention — le cas d'une personne qui a été accusée d'agression contre des personnes âgées dans un centre de retraite et à qui on avait imposé de ne pas s'approcher des personnes âgées ou des personnes handicapées. Cela m'apparaissait possible.

Mme Desaulniers : Si je vous parle des enfants, ça ne veut pas dire que d'autres groupes de personnes ne peuvent pas faire l'objet d'une interdiction de communication. Chaque dossier est différent et chaque fait particulier dans les dossiers peuvent amener à des conditions particulières. On peut parfois penser à une interdiction de communiquer avec des collègues de travail. Parfois à une interdiction à se rendre à tel établissement, tel magasin. Chaque dossier amène le juge de paix à créer une condition sur mesure selon les faits au dossier.

Le sénateur Joyal : Donc à votre avis, l'article tel que rédigé actuellement au paragraphe 4 a été interprété de façon suffisamment judicieuse pour ne pas requérir, comme vous l'avez dit dans votre présentation, ou de brandir un drapeau à l'attention des juges pour leur dire d'avoir une attention particulière pour les personnes de moins de 18 ans?

Mme Desaulniers : Je peux vous dire que je copréside au groupe fédéral-provincial-territorial sur la procédure pénale. Je rencontre mes collègues des provinces plusieurs fois par année. Il n'y a aucun problème particulier quant à l'article 4, qui a été porté à ma connaissance.

Le sénateur Joyal : Merci.

Le sénateur Carignan : Je ne sais pas si vous rencontrez souvent des avocats spécialisés en droit de la famille; j'en vois une à tous les jours ou presque quand je ne suis pas ici.

La pause m'a permis de communiquer avec elle pour confirmer mes appréhensions et elles sont confirmées. Ce qu'on m'explique, c'est que surtout dans les cas de violence conjugale, la formule type c'est de ne pas entrer en communication avec le conjoint, sauf sur autorisation d'un juge de la Cour supérieure, donc pour transférer la juridiction au niveau du juge de la Cour supérieure en droit de la famille.

But children are never mentioned. And it appears that criminal law judges automatically consider that this is not their jurisdiction. There appears to be a legal void with regard to the protection of children in the brief period of time between release and the moment when a significant person — because there has to be a significant person who has an interest in order to protect — undertakes a proceeding. There appears to be a void.

I noted Senator Joyal's comment on the matter of protection of the public, which convinces me even more of the need to wave a flag in paragraph 4(e.1). I do not know whether we can do that for this bill, perhaps that might delay its coming into force. Perhaps that is done elsewhere. It would be good to forward it to provincial attorneys at your meetings to inform them that there appears to be a void in the case of minors in spousal abuse cases.

[English]

Senator Banks: Maybe I have an overly simple view of these questions. However, I think and hope that the present amendment deals with one question: Shall bail be granted, yes or no? A justice determines that.

If the justice determines that bail shall not be granted under consideration of the present three pillars — and this adds an element to one of those three pillars — then the question of conditions that would be attached to bail is moot. If a justice deems that no bail will be granted, there is no question of conditions.

I do not think that this amendment before us has any effect upon — maybe it should — the conditions that a justice might apply if the justice determines that bail should be granted. I believe that the present amendment only deals with the simple question of whether bail shall be granted or not.

The Deputy Chair: Ms. Desaulniers, did you have a comment to make? Before Senator Banks spoke, I thought you did.

Ms. Desaulniers: No, I think this is accurate.

Senator Joyal: The only qualification I would make to your point, Senator Banks, is that it is true; I totally agree with the way you described the bill.

However, since the bill proposes to amend part of an overall section of the Criminal Code that deals with bail, it is fair for us to ask what the impact of the change in paragraph (b) of subsection (10) would or could have on the interpretation of the other subsections of section 515. That is essentially what we are trying to do here, to remain coherent in the understanding of what you propose.

I do not think you have seen any objection around the table to what you have proposed. It is for us to try to understand if the Criminal Code remains coherent and if it reaches the broader objective that you are pursuing, which I think is also to protect the child when there are conditions attached to the release of a person.

Mais il n'est jamais fait mention des enfants. Et il semble que le réflexe des juges de droit pénal, c'est que ce n'est pas de leur juridiction. Il semble y avoir un vide judiciaire pour la protection des enfants, dans le court laps de temps entre la mise en liberté et le temps qu'une personne significative — parce qu'il faut une personne significative ayant un intérêt pour protéger — prenne une procédure. Il semble qu'il y ait un vide.

J'ai noté le commentaire du sénateur Joyal sur la question de la protection du public, qui m'amène à être encore plus convaincu de la nécessité d'agiter le drapeau à 4e).1. Je ne sais pas si on peut faire ça pour ce projet de loi, peut-être que cela peut retarder sa mise en vigueur, peut-être que cela peut se faire ailleurs. Il serait bon de le transmettre aux procureurs provinciaux lors de vos rencontres pour les informer qu'il semble y avoir un vide dans le cas de personnes mineures dans les cas de violence conjugale.

[Traduction]

Le sénateur Banks : Peut-être ai-je une perception un peu simpliste de ces questions. Toutefois, je pense et j'espère que cet amendement porte sur une question : Faut-il accorder la mise en liberté sous caution, oui ou non? C'est au juge de le déterminer.

Si le juge décide de ne pas accorder la mise en liberté sous caution, à cause des trois motifs actuels et qu'il ajoute cet élément à l'un de ces motifs, la question des conditions dont serait assortie la mise en liberté ne se poserait plus. Si un juge estime qu'il ne doit pas y avoir de mise en liberté sous caution, il n'est pas question de conditions.

Je ne crois pas que cette modification ait quelque effet que ce soit — peut-être devrait-elle en avoir un — sur les conditions qu'un juge peut fixer s'il décide d'accorder la mise en liberté sous caution. J'estime que la modification actuelle ne porte que sur la seule question de savoir s'il faut accorder ou non la mise en liberté sous caution.

Le vice-président : Madame Desaulniers, aviez-vous une observation à formuler? Avant que le sénateur Banks ne prenne la parole, j'ai pensé que vous aviez quelque chose à ajouter.

Mme Desaulniers : Non, j'estime que cela est exact.

Le sénateur Joyal : La seule chose que j'ajouterais à votre observation, sénateur Banks, est que c'est vrai. Je suis tout à fait d'accord avec la façon dont vous décrivez le projet de loi.

Toutefois, puisque ce projet de loi propose de modifier une partie d'un article du Code criminel portant sur la mise en liberté sous caution, il est tout à fait justifié que nous nous interroguions sur les conséquences que cela pourrait avoir sur l'alinéa b) du paragraphe (10) ou sur l'interprétation des autres paragraphes de l'article 515. C'est essentiellement ce que nous essayons de faire ici, c'est-à-dire de demeurer cohérents avec ce que vous proposez.

Je ne crois pas que vous ayez pu percevoir quelque opposition que ce soit autour de la table à ce que vous avez proposé. Il nous appartient maintenant de déterminer si le Code criminel demeure cohérent et s'il permet de respecter l'objectif plus large que vous cherchez à atteindre, qui est également de protéger les enfants lorsqu'il y a des conditions reliées à la mise en liberté d'une personne.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Please allow me to address this very important subject. Allow me to conclude on a humorous note. As you know, our government is working to provide better protection for the public, but that unfortunately has an impact on incarceration costs. I am pleased to see that it is our friends opposite who are introducing this amendment, which could have an impact on incarceration costs. So I hope they will support our measures as well.

Senator Banks or Mr. Andrews, do you have an idea of the number of people who could be incarcerated in Canada if this measure providing more protection for children were enforced?

[*English*]

Senator Banks: No, I have no idea, senator; but we must all hope — and I know that you will join me in the hope — that it will be fewer and fewer as time goes by.

The Deputy Chair: That concludes the questioning. I want to thank Senator Banks and Mr. Andrews for your presentation. Obviously, this is a very significant issue, and it was very well presented. Ms. Desaulniers and Ms. Hodgson, thank you so much for your input. It was very helpful to us.

We will meet as a committee again next Wednesday at 4:15 p.m.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody), met this day at 4:20 p.m. to give consideration to the bill.

Senator John D. Wallace (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Honourable senators, we will begin our meeting. I wish to welcome my colleagues and guests who I will introduce in just a moment. I am John Wallace, a senator from New Brunswick and deputy chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I am pleased to preside over this hearing today.

As a starting point, I will provide you with a brief overview of Bill C-464, which is the bill we are here to discuss today. This is the second hearing we have had regarding this bill.

Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody) is a one-clause bill which, if enacted, would amend one of the provisions governing the granting or denial of judicial interim release, more commonly referred to as bail, found at section 515 of the Criminal Code. More specifically, clause 1 of the bill would amend paragraph 515(10)(b) by adding the words “any person under the age of 18 years” to this section with respect to the detention of an accused in custody. In other words, Bill C-464 would serve to highlight for justices the need to specifically consider

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Vous me permettez de traiter de ce sujet très important. Permettez-moi de terminer avec une petite note d’humour. Vous savez que notre gouvernement milite pour mieux protéger la population. Mais cela a malheureusement des impacts sur les coûts d’incarcération. Je suis heureux de constater que ce sont nos amis d’en face qui proposent cet amendement, qui pourrait avoir des impacts sur les coûts d’incarcération. À ce moment-là, j’espère qu’ils vont appuyer nos mesures également.

Sénateur Banks ou monsieur Andrews, avez-vous une idée du nombre de personnes qui pourraient être incarcérées au Canada en appliquant cette mesure qui protégerait davantage les enfants?

[*Traduction*]

Le sénateur Banks : Non, je n’en ai aucune idée, sénateur, mais nous devons tous espérer — et je sais que vous partagez mon espoir — qu’il y en aura de moins en moins avec le temps.

Le vice-président : Voilà qui conclut la période de questions. Je tiens à remercier le sénateur Banks et M. Andrews de leur exposé. Manifestement, il s’agit d’une question très importante, et qui a été très bien présentée. Madame Desaulniers et madame Hodgson, je vous remercie de votre apport. Vous nous avez été très utiles.

Le comité se réunira de nouveau mercredi prochain, à 16 h 15.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été référé le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde), se réunit aujourd’hui à 16 h 20 pour étudier le projet.

Le sénateur John D. Wallace (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Chers collègues, nous allons débiter notre séance. Je tiens à souhaiter la bienvenue à mes collègues et à nos invités que je vais présenter dans un instant. Je m’appelle John Wallace, je suis sénateur du Nouveau-Brunswick et vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Je suis heureux de présider cette séance.

Tout d’abord, je vais vous faire un bref survol du projet de loi C-464 qui est donc celui dont nous allons parler aujourd’hui. Il s’agit d’ailleurs de la deuxième séance que nous avons sur ce projet de loi.

Le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde) contient un seul article qui, s’il devait être adopté, modifierait une des dispositions régissant l’octroi ou le refus de la mise en liberté provisoire par voie judiciaire, plus couramment appelée cautionnement, que l’on retrouve à l’article 515 du Code criminel. Plus exactement, l’article 1 du projet de loi modifierait l’alinéa 515(10)b) en ajoutant les mots « ou celle des personnes âgées de moins de 18 ans » à l’article régissant l’octroi ou le refus de la mise en

whether the detention of a person who has been charged with an offence is necessary for the protection and safety of minors when considering whether or not detention is necessary for the protection and safety of the public generally. As I mentioned earlier, this is our committee's second meeting on Bill C-464, the first meeting having taken place on November 18, 2010.

In order to discuss this bill in greater detail, I am pleased to introduce to the committee Mr. David and Ms. Kathleen Bagby, who are appearing via video conference from California. Welcome.

David Bagby, as an individual: Thank you. By the way, we hear you loud and clear but we have no video. I do not know that that matters, but we do not see you.

The Deputy Chair: That should not happen. You should have video.

Senator Banks: The technicians are working on that.

The Deputy Chair: If you do not mind, as long as you can hear us, we will proceed, Mr. Bagby. I apologize for that. I hope the problem will be corrected momentarily.

Also with us here today, I am pleased to introduce the Federal Ombudsman for Victims of Crime, Sue O'Sullivan. She has appeared before us before in another capacity. It is nice to have you back with us, Ms. O'Sullivan.

I would begin by providing the opportunity for an opening statement from Ms O'Sullivan. We look forward to hearing any opening comments you wish to make.

[Translation]

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime: Good afternoon, Mr. Chair, members of the Committee.

[English]

Let me begin by thanking the committee for the opportunity to provide input on Bill C-464 and by thanking the Bagbys, Kate and David, for joining us here today by video conference.

[Translation]

I would now like to very briefly describe our office's mandate and provide our opinion on the Bill from the point of view of victims of crime in Canada.

[English]

The Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime has a mandate to receive and review complaints from victims; to promote and facilitate access to federal programs and services for victims of crime by providing information and referrals; to raise awareness among criminal justice personnel and policy-makers about the needs and concerns of victims; and to identify systemic and emerging issues that negatively impact on victims of crime.

liberté provisoire d'accusés placés sous garde. Autrement dit, le projet de loi a pour objet d'inviter les juges de paix à examiner avec une attention particulière la question de savoir si la détention de la personne accusée d'une infraction est nécessaire pour la protection et la sécurité de mineurs lorsqu'il s'agit de décider si la détention s'impose pour la protection et la sécurité du public en général. Comme je le disais tout à l'heure, il s'agit de la seconde séance que le comité consacre au projet de loi C-464, la première ayant eu lieu le 18 novembre 2010.

Afin de parler un peu plus en détail du projet de loi, je suis heureux d'accueillir M. David et Kathleen Bagby qui vont nous parler par visioconférence depuis la Californie. Bienvenue.

David Bagby, à titre personnel : Merci. Soit dit en passant, nous vous entendons très bien, mais nous n'avons pas de signal vidéo. Je ne sais pas si c'est important, mais nous ne vous voyons pas.

Le vice-président : Ça ne va pas. Vous devriez avoir un signal vidéo.

Le sénateur Banks : Les techniciens sont en train d'y travailler.

Le vice-président : Monsieur Bagby, si cela ne vous dérange pas et puisque nous vous entendons, nous allons débiter la séance. Vous me voyez désolé de la situation. J'espère que le problème sera corrigé sous peu.

Nous accueillons aussi l'ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels en la personne de Sue O'Sullivan que je suis heureux de vous présenter. Nous l'avions déjà accueillie dans le passé à un autre titre. Nous sommes ravis de vous revoir, madame O'Sullivan.

Je propose que nous débutions par une déclaration liminaire de Mme O'Sullivan. Nous avons hâte de vous entendre, madame.

[Français]

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale, Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels : Bon après-midi, monsieur le président, mesdames et messieurs du comité.

[Traduction]

Permettez-moi tout d'abord de remercier le comité de me donner l'occasion de m'exprimer sur le projet de loi C-464 et de remercier Kate et David Bagby qui se joignent à nous par vidéoconférence.

[Français]

J'aimerais maintenant vous décrire très brièvement le mandat de notre bureau pour vous offrir notre opinion sur ce projet de loi selon la perspective des victimes d'acte criminel au Canada.

[Traduction]

Le Bureau de l'ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels a pour mandat : de recevoir et d'examiner les plaintes provenant des victimes; de promouvoir et de faciliter l'accès aux programmes et services fédéraux pour les victimes d'actes criminels en leur fournissant de l'information et des services d'aiguillage; de faire connaître au personnel du système de justice pénale et aux responsables des politiques les besoins et les

Ultimately, the office was created to ensure that the Government of Canada meets its commitments to victims of crime and to provide a voice for victims at the federal level, which is what brings me here today.

In terms of Bill C-464, let me begin by stating our full support for this amendment. It is clear that the intention behind the bill is to provide an enhanced level of awareness and consideration of the safety of minors relating to judicial interim release which, in my view, is necessary.

Most of us could never fathom what might ever possess an individual to harm a child, but the sad truth is that it does happen and, in most of these cases, the crimes are not stranger based. As senators are no doubt aware, the largest proportion — 41 per cent — of child and youth homicides, are committed by family members, and the majority of those crimes are committed by parents, 2007 data. In fact, over the past three decades, 86 per cent of all family-related child homicides were perpetrated by a parent.

These are difficult statistics to hear. For most people, the idea of a parent harming or killing their children is unthinkable. After all, parents are supposed to be the ones who protect us and keep us safe. However, in order to build and maintain an effective and responsive criminal justice system, we need to look at the data and find ways to mitigate the risks. As we know, those risks are not limited to parents specifically but also include other members of the victim's family or network.

I am familiar, as I know the committee is, with the circumstances behind the incredible suffering Kate and David Bagby faced in losing their son and, eventually, their grandson. I have had the privilege to speak with Mr. Bagby and to learn more about their horrendous loss. This is a clear example of a situation where the system failed. I commend the Bagbys for the courage they have shown, not only in coping with their loss but in fighting to ensure this never happens again.

Unfortunately, their case is not unique. There are numerous examples of cases like this. In 2002, Lawrence Mends was released on bail after attempting to take the life of the mother of his child. While on bail, he attacked her again and murdered their two-year-old son. In 2007, Peter Lee of Victoria was released on bail after attempting to murder his wife. In September of that same year, he murdered his six-year-old son as well as his wife and her parents.

I am heartened to see that there has been support on all sides for this bill. In some cases, the concern has been raised that, in practice, the needs and safety of minors in the care of an accused are already considered. However, I believe highlighting the need

préoccupations des victimes d'actes criminels, et de cerner et d'examiner les nouveaux enjeux et les problèmes systémiques qui ont une incidence négative sur les victimes d'actes criminels. Le bureau a été créé pour veiller à ce que le gouvernement du Canada s'acquitte de ses responsabilités à l'égard des victimes d'actes criminels et il doit être la voix des victimes à l'échelle fédérale, ce qui est la raison d'être de ma présence ici.

Pour ce qui est du projet de loi C-464, permettez-moi de préciser tout d'abord que nous appuyons sans réserve la modification qui y est énoncée. Il est clair que l'intention qui se cache derrière ce projet de loi est d'améliorer la sensibilité et la considération des tribunaux à l'égard de la sécurité des mineurs dans le cadre de la mise en liberté provisoire, ce qui est à mon avis nécessaire.

La plupart d'entre nous ne pourraient jamais imaginer ce qui peut pousser une personne à faire du mal à un enfant, mais malheureusement, ça se produit dans la réalité et, dans la majorité des cas, le crime n'est pas le fait d'un inconnu. Comme les sénateurs le savent sans doute, une forte proportion des meurtriers d'enfants et d'adolescents — 41 p. 100 — sont des membres de la famille et la majorité des agresseurs sont le père ou la mère, selon des données statistiques de 2007. De fait, au cours des 30 dernières années, 86 p. 100 de tous les homicides d'enfants commis par un membre de la famille avaient été perpétrés par l'un ou l'autre parent.

Voilà des statistiques qui font mal à entendre. Pour la plupart des gens, l'idée d'un père ou d'une mère qui fait du mal à son enfant ou le tue défie l'imaginable. Les parents, après tout, sont censés être ceux qui protègent les enfants et les gardent en sécurité. Toutefois, pour bâtir et préserver un système de justice pénale efficace et adapté à la réalité, nous devons regarder les chiffres et trouver des moyens d'atténuer les risques. Comme nous le savons, ces risques ne se limitent pas aux parents, mais ils concernent d'autres membres de la famille de la victime ou de son réseau social.

Je connais, comme les autres membres du comité, les circonstances qui sont à l'origine de la douleur inouïe ressentie par Kate et David Bagby quand ils ont perdu leur fils, puis leur petit-fils. J'ai eu le privilège de m'entretenir avec M. Bagby et d'en apprendre plus sur ce qui a été pour eux deux pertes horribles. C'est un exemple flagrant d'échec du système. J'admire les Bagby pour le courage dont ils ont fait preuve non seulement dans leurs deuils, mais aussi dans le combat qu'ils mènent pour faire en sorte que cette tragédie ne se répète jamais.

Malheureusement, leur cas n'est pas unique. Il y a bien d'autres exemples. En 2002, Lawrence Mends a été mis en liberté sous caution après avoir tenté de prendre la vie de la mère de son enfant. Pendant qu'il était en liberté sous caution, il l'a attaquée de nouveau et a assassiné leur fils de deux ans. En 2007, Peter Lee, de Victoria, a été mis en liberté sous caution après avoir tenté d'assassiner son épouse. Au mois de septembre de la même année, il a tué son fils de six ans ainsi que sa femme et les parents de celle-ci.

Ça me fait chaud au cœur de voir qu'il y a un appui presque unanime pour ce projet de loi. Certains ont affirmé qu'en pratique, les besoins et la sécurité des mineurs dont l'accusé a la charge sont déjà pris en considération. Cependant, je ferai valoir

to consider the care and safety of children can only ultimately benefit the child. While it may seem like a small change, these few words may have a huge impact on the life of not only a child but their loved ones.

[Translation]

I would like to conclude by thanking the committee and the Bagbys for having given me more time.

[English]

I would encourage members to vote in favour of Bill C-464.

[Translation]

It would be my pleasure to answer any questions you may have.

[English]

The Deputy Chair: Thank you for those comments, Ms. O'Sullivan. I am sure there will be questions from our committee members. However, before moving to questions, we want to hear from Mr. and Ms. Bagby. I understand you now can see us on the videoconference?

Mr. Bagby: That is correct.

The Deputy Chair: Again, "pleasure" probably is not the right word, but we are honoured to have you appear before us today. We are interested to hear what you have to say regarding this bill. I turn the matter over to you.

Mr. Bagby: Thank you. I will speak first, and then Kate has some comments.

First, we want to thank you for inviting us to give you our perspective on this bill and on bail in general.

We would like very much to thank Senator Banks and Mr. Andrews for taking up the issue.

Last week, Kate and I listened online to the discussion of Bill C-464, and I have since read the transcript, except for some parts that were in French. It seems to me that last week's discussion thoroughly covered the essence of this bill, which I would summarize using mainly words and phrases from the transcript.

If it becomes law, "it will be nothing more than a red flag" to focus judicial "attention" at a bail hearing on potential danger to a minor. It does not "create another obligation on the Crown" beyond those currently covered in the bail sections of the Criminal Code. It does not "restrict the rest of the interpretation of the safety of the public" to only the itemized list, which includes victims, witnesses and, if this bill is passed, minors. It does not "bump into a potential Charter challenge." It does not "restrict judicial

que présenter un exemple explicite de la nécessité de considérer les soins et la sécurité des enfants ne peut finalement que bénéficier à l'enfant. Ça peut sembler un petit changement, mais ces quelques mots en somme peuvent avoir des répercussions énormes sur la vie d'un enfant et sur la vie des êtres qui lui sont chers.

[Français]

En conclusion, je voudrais remercier le comité et les Bagby de m'avoir consacré plus de temps.

[Traduction]

J'invite les membres du comité à se prononcer pour le projet de loi C-464.

[Français]

Je répondrai à vos questions avec plaisir.

[Traduction]

Le vice-président : Merci pour ces remarques, madame O'Sullivan. Je suis certain que les sénateurs vont vous poser des questions, mais avant cela, je vais céder la parole à M. et à Mme Bagby. Je crois savoir que vous pouvez maintenant nous voir à l'écran?

M. Bagby : C'est exact.

Le vice-président : Dire que nous avons « le plaisir » de vous voir, n'est peut-être pas le bon terme, mais sachez que nous sommes honorés de vous entendre témoigner aujourd'hui. Nous voulons entendre ce que vous avez à dire au sujet de ce projet de loi. Je vous cède la parole.

M. Bagby : Merci. Je vais commencer et Kate ajoutera quelques remarques ensuite.

Premièrement, nous aimerions vous remercier de nous avoir invités à donner notre point de vue sur ce projet de loi et plus généralement sur la mise en liberté provisoire.

Nous souhaitons vraiment remercier le sénateur Banks et M. Andrews de s'être attaqués à cette question.

La semaine dernière, Kate et moi avons suivi vos débats en ligne au sujet du projet de loi C-464 et, depuis, j'ai lu la transcription, sauf certaines parties qui étaient en français. Il me semble que la discussion de la semaine dernière a traité de l'essentiel du projet de loi que je résumerai grâce à des mots et à des phrases extraits de la transcription.

Le projet de loi, s'il est adopté, ne sera « rien d'autre qu'un signal d'alarme » pour attirer « l'attention » du tribunal, lors d'une audience sur le cautionnement, sur le danger potentiel posé à un mineur. Il ne « crée [pas] une autre obligation pour la Couronne » outre celles déjà comprises dans les articles sur le cautionnement du Code criminel. Il ne « [limite pas] l'interprétation de la notion de sécurité du public » aux seules personnes inscrites sur la liste qui inclut les victimes, les témoins et qui, si ce projet de loi est adopté,

discretion.” It does not “change the state of the law.” It does not “have any effect upon the conditions that a justice might apply” if bail is granted.

That is a long list of things that this bill would not do, but the one thing it does is still, in my opinion, worth doing. It brings child safety to the attention of Crown prosecutors and bail judges. If this provision had been in place in January of 2003, the Crown prosecutor, who knew that Zachary and another of Shirley’s children were in her care, might have been prodded to ask for the prison records on Shirley. They clearly showed that she was unstable, as Dr. Peter Markesteyn’s 2006 report documented. That information, her instability, might have resulted in denial of bail and, hence, the survival of Zachary. Our goal since Zachary’s murder has been to reduce the probability of a recurrence of this nightmare in the future, and I think this bill would do exactly that — reduce the probability.

Since I will probably never again have the chance to make this argument directly to a group of law givers, I will summarize the case for blanket denial of bail to anyone accused of murder. I understand that such a blanket denial would raise Charter challenges, and I have done my best to address those issues in the last part of my book. I hope you have received those pages. If not, and you want to read those arguments in detail, I will gladly supply them.

Also, in doing this, I intend no disrespect to Mr. Andrews and Senator Banks. I understand that they have pushed this issue as far as it can go, given the current state of judicial interpretation of the Charter as it applies to bail decisions.

With that said, I am compelled to repeat here the argument I made to the house last March, in somewhat shortened form, and to offer a general warning about disrespect for the law among the general populace. Canada, the U.S., England — all the countries with a legal heritage from English common law — experience a general disrespect for the procedural minutia that drive the legal process. So far, this loss of respect is manifest mainly in dinner table grumbling — the sort of commentary that has led to the cliché “he got off on a technicality.” I suggest that this disrespect is in direct proportion to the distance between common sense and the legal decision-making process.

On the issue of bail, I suggest that any interpretation of the Charter that allows a murderer to repeat his crime is an assault on common sense and, hence, adds to the general disrespect for the legal process. I will briefly summarize the argument I made to the house committee now.

inclura les mineurs. Il ne nous « [expose pas] à une contestation en vertu de la Charte ». Il ne « [limite pas] la discrétion du système judiciaire ». Il « ne change rien à l’état du droit ». Il n’a aucun effet « sur les conditions qu’un juge peut établir s’il détermine qu’il doit accorder la remise en liberté sous caution ».

Voilà une longue liste de tout ce que ne fera pas le projet de loi, mais d’après moi, ce qu’il fait vaut encore la peine d’être fait. Il attire sur la sécurité des enfants l’attention des procureurs de la Couronne et des juges présidant les audiences de libération sous caution. Si cette disposition avait existé en janvier 2003, le procureur de la Couronne, qui savait que Zachary et un autre des enfants de Shirley étaient à sa charge, aurait peut-être été poussé à réclamer les dossiers sur la détention de Shirley. Ces dossiers démontraient clairement qu’elle était instable, comme le décrit le rapport de 2006 du Dr Peter Markesteyn. Cette information sur son instabilité aurait peut-être donné lieu au rejet de sa demande de mise en liberté sous caution et Zachary ne serait pas mort. Notre but, depuis le meurtre de Zachary, est de réduire la probabilité que ce cauchemar se reproduise à l’avenir et je crois que c’est exactement ce que ferait ce projet de loi.

Je n’aurai probablement jamais à nouveau la chance de faire cet exposé directement devant un groupe de législateurs, alors je résumerai mes arguments en faveur du rejet systématique de toute demande de libération sous caution dans le cas de personnes accusées de meurtre. Je comprends que la systématisation de ce genre de décision donnerait lieu à des contestations fondées sur la Charte et j’ai fait de mon mieux pour aborder ces questions dans la dernière partie de mon livre. J’espère que vous avez reçu ces pages. Dans le cas contraire, je me ferai un plaisir de vous les fournir si vous voulez lire ces arguments en détail.

Aussi, ce faisant, je ne veux pas manquer de respect envers M. Andrews et le sénateur Banks. Je comprends qu’ils sont allés aussi loin que possible étant donné l’état actuel de l’interprétation judiciaire de la Charte en ce qui concerne les décisions de cautionnement.

Cela dit, je me sens obligé de réitérer l’argument que j’ai soutenu devant les députés au mois de mars dernier, sous une forme quelque peu abrégée, et de présenter une mise en garde générale au sujet du manque de respect envers la loi que semble avoir la population en général. Au Canada, aux États-Unis, en Angleterre — dans tous les pays dont le système juridique découle de la common law anglaise — on manque en général de respect pour les menus détails de la procédure qui guident le système judiciaire. Jusqu’ici, ce manque de respect prend surtout la forme de plaintes formulées autour d’un repas, de commentaires clichés du genre « il a été acquitté sur un point de procédure ». Je pense que ce manque de respect est directement proportionnel à l’écart qui sépare le bon sens de la prise de décision judiciaire.

Quant à la mise en liberté sous caution, je pense que toute interprétation de la Charte permettant à un meurtrier de récidiver est un affront au bon sens et ajoute donc au manque de respect général envers le processus judiciaire. Je vais maintenant résumer brièvement la thèse que j’ai soutenue devant le comité de la Chambre.

Here are five facts about murder. First, murderers are dangerous. Using Canadian recidivism and population statistics, they kill at about 17 times the rate of the general population. The equivalent number in the States is about 22.

Second, most people accused of murder actually did the killing. In one 25-year study of murders in the Toronto area, 85 per cent of those accused actually did the killing.

Third, repeat killings are unpredictable. To my knowledge, the best example of this took place in 2007, in England, where Gary Weddell, charged with murdering his wife, was released on bail. He had undergone a court-ordered psychiatric evaluation, was declared safe and released. He went on to shoot and kill his mother-in-law and then himself.

Fourth, courts have no means, other than incarceration, to prevent second killings. Restraining orders offer perhaps the most obvious example of a disconnect between common sense and the law. A piece of paper will not stop a killer. Killers do not give a damn about anything or anyone but themselves. They will swear to whatever it takes to get out of jail.

Fifth, murder is not just another crime. For every other crime, the primary victim and all the secondary victims — those who care about the primary victim — have at least the potential to recover something like a normal life. That is not so for a murder victim. When the last breath is drawn, all is lost. For the secondary victims, all contact is lost, and they are left with an aching hole in their souls. Murder is the only crime that leaves this degree of desolation in its wake.

These five facts argue strongly for incarceration of convicted murderers for life and for denial of bail to those accused of murder.

According to University of Ottawa law professor David M. Paciocco, Canadian voters agree with the first of these conclusions: a genuine life sentence. Some years ago, they pushed for and got a law imposing a life sentence for murder. I am betting that the populace would overwhelmingly approve a blanket denial of bail to anyone accused of murder as long as the accused were subjected to as little inconvenience as possible, commensurate with security.

Kate has some comments now.

The Deputy Chair: Thank you.

Kathleen Bagby, as an individual: Excuse my speech. Since my head injury in 2006, I do not speak as clearly as possible.

A brief to the Standing Committee on Justice and Human Rights talked about the 2000 Christopher's Law. I have the pin right here. That is where sexual offenders can be registered.

Voici cinq faits au sujet des meurtres. Premièrement, les meurtriers sont dangereux. Selon les statistiques canadiennes sur la récidive et la population, ils tuent environ 17 fois plus que la population en général. Aux États-Unis, c'est environ 22 fois plus.

Deuxièmement, la plupart des personnes accusées de meurtre sont réellement coupables. Dans une étude des meurtres commis dans la région de Toronto sur une période de sur 25 ans, 85 p. 100 des accusés étaient bel et bien les responsables de ces meurtres.

Troisièmement, la récidive dans les cas de meurtre est imprévisible. À ce que je sache, le meilleur exemple remonte à 2007, en Angleterre, où Gary Weddell, accusé du meurtre de son épouse, a été libéré sous caution. Il avait fait l'objet d'un examen psychiatrique ordonné par le tribunal, mais on avait déclaré qu'il ne représentait pas un danger et on l'avait libéré. Il a ensuite tué sa belle-mère à l'aide d'une arme à feu avant de s'enlever la vie.

Quatrièmement, les tribunaux n'ont aucun moyen, à part l'incarcération, d'empêcher la récidive. Les ordonnances de non-communication représentent probablement l'exemple le plus flagrant du fossé qui sépare le bon sens et le droit. Un bout de papier ne peut arrêter un meurtrier. Les meurtriers se foutent des autres, se foutent de tout sauf d'eux-mêmes. Ils sont prêts à jurer n'importe quoi pour sortir de prison.

Cinquièmement, le meurtre n'est pas qu'un autre crime. Pour tous les autres crimes, la victime principale et toutes les autres victimes — celles qui tiennent à la victime principale — ont au moins la possibilité de retrouver quelque chose qui ressemble à une vie normale. Ce n'est pas le cas pour la victime de meurtre. Lorsqu'on a rendu le dernier soupir, tout est perdu. Les victimes secondaires perdent tout contact et elles se retrouvent avec un douloureux vide d'esprit. Le meurtre est le seul crime qui laisse autant de désolation dans son sillage.

Ces cinq faits militent fortement en faveur de l'incarcération à perpétuité des meurtriers déclarés coupables et du rejet de leurs demandes de mise en liberté sous caution.

Selon un professeur de droit de l'Université d'Ottawa, David M. Paciocco, les électeurs canadiens sont d'accord avec la première de ces conclusions : l'imposition d'une véritable peine à perpétuité. Il y a quelques années de cela, ils ont réclamé et obtenu une loi imposant l'incarcération à perpétuité pour les cas de meurtre. Je parie qu'une écrasante majorité de Canadiens approuverait le rejet systématique des demandes de libération sous caution des accusés de meurtre, à condition qu'on n'impose pas à cet accusé un carcan disproportionnellement trop contraignant par rapport à la sécurité publique.

Kate va maintenant faire quelques commentaires.

Le vice-président : Merci.

Kathleen Bagby, à titre personnel : Veuillez excuser mon élocution. Depuis mon traumatisme crânien en 2006, je ne parle plus aussi clairement.

En 2000, un mémoire présenté au Comité permanent de la justice et des droits de la personne parlait de la de Christopher. Je porte l'épinglette. Il s'agit de la loi pour le registre des délinquants

In 2000, convicted sex offender Wray Budreo challenged the constitutionality of the Criminal Code pedophile peace bond provisions in section 810.1. In response, Mr. Justice John Laskin of the Ontario Court of Appeal said that the law that aims to prevent future harm is as valid as a law aimed at punishing the offender.

If the preventive aspect of the federal criminal law power is to be used anywhere, I cannot think of a more important use than the protection of children from likely sexual predators. The state should not be obliged to wait until children are victimized before it acts. I believe that this bill, if passed, would reduce the probability of another child victim. Thus, it would eliminate the pain endured and continuing to be endured by the many people who loved and continue to love, care and pray for Zachary. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you, Mr. and Ms. Bagby.

I probably do not know or could ever appreciate how difficult this is for you, but we appreciate, as tough as it is for you, having you share this with us. It is important. We thank you very much for that.

I also want to point out that member of Parliament Scott Andrews has joined us at the table. Mr. Andrews is the sponsor of Bill C-464 in the house, and we certainly thank him for taking the initiative to bring it forward. We will now proceed to questions.

[Translation]

Senator Boisvenu: I have worked with victims' families for eight years. You often hear that people who have gone through terrible events, like you have, relate their experience in a very subjective way. I have to tell you that you have provided very objective and robust testimony. I take my hat off to you.

Our Committee's mandate is to find the best ways of correcting any weaknesses in the Criminal Code in order to block any potential loopholes for offenders.

Allow me to give you an example to illustrate my point. In 2004, a Quebec man stabbed a young Chilean woman to death 34 times with a knife in Montreal. In court he claimed he was helping her to commit suicide. However, the jury found him guilty of first degree homicide in Fall 2007.

A tiny section of the Criminal Code allows judges to release defendants pending appeal. A person found guilty of murder in the first degree for having stabbed their victim to death 34 times is released by the justice system pending appeal. It is clear that the Criminal Code contains loopholes that need to be filled to keep serious offenders behind bars.

I would like to thank you once again for your testimony.

sexuels. En 2000, après sa condamnation, le délinquant sexuel Wray Budreo a contesté la constitutionnalité des engagements de ne pas troubler l'ordre public qui s'appliquent aux pédophiles en vertu de l'article 810.1 du Code criminel. En réponse, le juge John Laskin de la Cour d'appel de l'Ontario a dit qu'une loi visant à empêcher tout préjudice futur est aussi valable qu'une loi destinée à punir les délinquants.

Je n'imagine pas, en ce qui concerne l'aspect préventif du droit pénal fédéral, une fin plus importante que consistant à protéger les enfants d'éventuels prédateurs sexuels. Avant d'agir, l'état ne devrait pas être obligé d'attendre que les enfants deviennent des victimes. Je crois que ce projet de loi, s'il est adopté, réduira la probabilité que d'autres enfants soient victimes. Il éliminera donc la souffrance qu'ont endurée et continuent d'endurer les nombreuses personnes qui aimaient et qui continuent d'aimer Zachary, qui continuent de prier pour lui et qui sont encore attachées à lui. Merci.

Le vice-président : Merci, monsieur et madame Bagby.

Je ne saurai sans doute jamais à quel point ce genre de témoignage doit être difficile pour vous, mais sachez que nous apprécions ce que vous nous avez dit, même si cela a dû vous être particulièrement difficile. C'est important. Nous vous remercions beaucoup.

Je tiens à signaler que le député Scott Andrews est présent dans la salle. Il est le parrain du projet de loi C-464 à la Chambre et nous le remercions profondément d'avoir pris l'initiative de le présenter. Nous pouvons maintenant passer aux questions.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je travaille avec les familles proches des victimes depuis huit ans. On entend souvent dire que les gens, qui ont vécu des drames aussi terribles que le vôtre, font preuve d'une grande subjectivité lorsqu'ils témoignent. Je peux vous dire que votre témoignage est rempli d'objectivité et très solide. Je tiens à vous en féliciter.

Le mandat de notre comité est de s'assurer, quand le Code criminel présente des faiblesses, de tenter de le corriger le mieux possible pour ne pas qu'un criminel puisse passer à travers le trou d'une aiguille.

Je vous donne un exemple pour illustrer cela. En 2004, à Montréal, un Québécois assassine une jeune Chilienne de 34 coups de couteau. Dans son témoignage il plaidera l'assistance au suicide. Toutefois, le jury le reconnaît coupable de meurtre au premier degré à l'automne 2007.

Parce qu'il y a une prescription — comparable à la grosseur d'une tête d'épingle — dans le Code criminel, le juge libère l'accusé en attendant qu'il aille en appel. Un individu condamné pour meurtre au premier degré, après avoir asséné 34 coups de couteau à sa victime, est libéré par la justice jusqu'à ce qu'il revienne en appel. On voit que le Code criminel recèle des éléments qu'il faut absolument corriger pour faire en sorte que des personnes qui commettent des crimes graves puissent demeurer derrière les barreaux.

Je tiens à vous remercier encore une fois pour votre témoignage.

Ms. O'Sullivan, congratulations on your appointment as Ombudsman for Victims of Crime. We really need a spokesperson like you.

I just have one question based on my observations over the past few years of the treatment of victims and their families, the safety of families and offender rights. The Charter of Rights and Freedoms contains a section which refers to the right to safety. In your opinion, what should be the priority for society? Should the release of offenders or dangerous individuals accused of crimes take precedence over public safety?

[English]

Ms. O'Sullivan: Obviously, the number one priority is the protection and safety of Canadians, and the Charter balances that with the rights of accused persons and the issues around that. Here today, our office certainly supports the amendment to this bill. As I indicated in my testimony and as the Bagbys have highlighted, people need to consider that, by articulating, by emphasizing, by highlighting and putting it in and adding this line, it could make that difference because it will make people think about the protection of some of our most vulnerable, the children.

The Deputy Chair: I mentioned that Mr. Andrews is the sponsor of the bill in the house, and we are pleased to have Senator Banks with us today who is the sponsor of this bill in the Senate. Once again, senator, we commend you for your efforts.

Senator Banks: Thank you, Mr. Chair.

[Translation]

Senator Carignan: I have a more technical question on the facts presented by Mr. and Ms. Bagby. However, since they did not cover the point I wanted to raise, I would prefer not to get into a new discussion. This is a painful issue for them and, as such, perhaps they did not feel they could talk more about what occurred. I will therefore forgo my question so as to keep our discussion on topic.

[English]

The Deputy Chair: That is fine, senator.

Mr. Bagby: Please do not worry about going over the case again with us. We are quite comfortable discussing any issue of our case that will help this committee address this bill.

The Deputy Chair: Thank you for that, Mr. Bagby.

[Translation]

Senator Carignan: Thank you for being so forthcoming. It takes a certain nobility of spirit to talk about a topic as sensitive as the event you went through.

I have not seen the film that Senator Banks mentioned. As far as your particular situation is concerned, did you as the grandparents petition the courts for either custody or protection

Madame O'Sullivan, toutes mes félicitations pour votre nomination à titre d'ombudsman des victimes d'actes criminels au Canada. On a beaucoup besoin de porte-parole comme vous.

J'ai une simple question, et c'est le constat que je fais depuis des années quant au traitement des victimes, de leurs familles, de la sécurité des familles et de la reconnaissance des droits des criminels. Dans la Charte des droits et libertés, un article parle du droit à la sécurité. Selon vous, qu'est-ce qu'on doit prioriser dans notre société? Remettre en liberté des personnes qui commettent des crimes, ou qui sont accusées de crimes et considérées comme dangereuses doit-il primer sur la sécurité d'une population?

[Traduction]

Mme O'Sullivan : Le premier impératif est évidemment la protection et la sécurité des Canadiens et des Canadiennes et la Charte contrebalance cela avec les droits des personnes accusées et d'autres questions semblables. Il ne fait aucun doute que notre bureau appuie aujourd'hui les amendements au projet de loi. Comme je l'ai indiqué dans mon témoignage et comme les Bagby l'ont souligné, il faut tenir compte du fait qu'en exprimant clairement, en soulignant, en incluant, en ajoutant cette ligne et en attirant l'attention dessus, on peut faire toute la différence parce qu'on sera porté à réfléchir à la protection de certaines des personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire les enfants.

Le vice-président : J'ai dit que M. Andrews est le parrain de ce projet de loi à la Chambre, et nous sommes fiers d'avoir parmi nous aujourd'hui le sénateur Banks qui est le parrain du projet de loi au Sénat. Encore une fois, sénateur, nous vous félicitons pour vos efforts.

Le sénateur Banks : Merci, monsieur le président.

[français]

Le sénateur Carignan : Ma question est plus technique et découle de la présentation des faits par M. et Mme Bagby, mais comme ils n'ont pas couvert ce point, j'aime mieux ne pas ouvrir une nouvelle discussion. Compte tenu de leur douleur, ils n'ont peut-être pas pu parler autant de ce qui s'était passé. Je renonce à ma question afin de ne pas détourner l'attention sur un autre sujet.

[Traduction]

Le vice-président : C'est parfait, sénateur.

M. Bagby : S'il vous plaît, n'hésitez pas à nous interroger sur les détails de l'affaire. Nous sommes assez à l'aise pour discuter de tout ce qui pourrait aider votre comité à traiter ce projet de loi.

Le vice-président : Merci pour cette précision, monsieur Bagby.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je vous remercie de votre générosité. Il faut une grandeur d'âme pour être prêt à parler d'un sujet aussi délicat que les faits que vous avez vécus personnellement.

Je n'ai pas vu la présentation du film dont parlait le sénateur Banks. Pour ce qui est de la situation que vous avez vécue, y a-t-il eu présentation d'une requête par vous, en tant que grands-parents,

of the child? Was there any indication that the children were in danger? Did you have any opportunity to take action to protect the children?

I do not know whether you have had the opportunity to read last week's transcripts, in which I raised the obstacles family-law lawyers face in obtaining files or evidence they require to shield children from criminal proceedings.

For instance, you mentioned a letter or psychiatric report, which referred to the mother's instability. This is the type of report to which it is sometimes useful for family lawyers to have access. However, because they are Crown property, it is extremely difficult for close relatives, like grandparents, to obtain them to petition the courts to protect the child on the grounds of instability.

I would like to know whether in your particular circumstances, you attempted or even contemplated petitioning the Superior Court to protect the children? If you did, could you tell us about your experience, successful or otherwise, with the family-law system?

[English]

Mr. Bagby: I will try to address all the issues you raised.

We hired a custody lawyer and formally applied for custody of Zachary the day after he was born. That is one point. Through that process, we had visitation. We went to family court and reached consent orders regarding visitation, one hour a week initially, and then it grew. We had a total of probably five consent orders over the whole period of this case that we worked out with Shirley Turner regarding our access to Zachary. That is one of the issues you questioned.

I forgot to mention psychiatric evaluation. I believe last week's testimony indicated that there had been a psychiatric evaluation on Shirley Turner. That is an error. There was never a psychiatric evaluation ordered by the court on Shirley Turner. The psychiatric information that might have saved Zachary was in the reports at the prison where she was incarcerated for two months, starting November 14, 2002 and ending January 10, 2003. During those two months, while she was in prison, there were reports that her behaviour was erratic, threatening and suicidal. Those reports were never requested by the Crown, and they were not voluntarily given to the Crown when her bail hearing came up in January 2003. That is the only psychiatric evaluation we know of that was ever done on her, specifically as an evaluation.

In parallel with all of this activity that was going on, the extradition hearing and the custody fight, Shirley was also seeing a psychiatrist for treatment of her condition, her anxiety, stress, stress-generated conditions and so on. She specifically requested

auprès des tribunaux, soit pour obtenir la garde, soit pour fixer des conditions pour protéger l'enfant? Avez-vous eu de l'information selon laquelle il y avait un danger pour les enfants? Aviez-vous la possibilité de poser des gestes pour protéger les enfants?

Je ne sais pas si vous avez lu les transcriptions de la semaine passée, mais j'avais un peu élaboré sur la difficulté des avocats en droit de la famille d'obtenir des dossiers ou des éléments pour protéger les enfants du dossier criminel.

Vous avez parlé d'une lettre ou d'un rapport psychiatrique, par exemple, qui parlait de l'instabilité de la mère. C'est le genre de rapport que, des fois en droit de la famille on aime avoir, mais étant donné que c'est détenu par la Couronne, c'est extrêmement difficile d'obtenir ces documents pour que les personnes significatives, comme les grands-parents, puissent déposer une requête à la cour basée sur cette instabilité pour pouvoir protéger l'enfant.

J'aimerais savoir si vous, dans votre situation, avez fait des tentatives, pensé ou essayé d'obtenir une requête devant la Cour supérieure pour protéger les enfants? Si oui, on aimerait connaître votre expérience quant au succès ou à l'insuccès que vous avez eu vis-à-vis du droit de la famille.

[Traduction]

M. Bagby : Je vais tenter de répondre à toutes les questions que vous avez soulevées.

Nous avons embauché une avocate spécialisée dans la garde des enfants et avons officiellement réclamé la garde de Zachary dès le lendemain de sa naissance. Voilà pour une première chose. Tout au long des procédures, nous avons eu un droit de visite. Nous nous sommes présentés devant le tribunal de la famille et avons obtenu des ordonnances sur consentement relativement aux visites pour une heure par semaine au début, puis davantage plus tard. Nous avons négocié avec Shirley Turner pour les visites de Zachary et avons obtenu probablement cinq ordonnances pendant toute la période qu'a duré l'affaire. C'est l'une des questions que vous avez posées.

J'ai oublié de parler de l'examen psychiatrique. Dans les transcriptions de la semaine dernière, je crois qu'il est dit que Shirley Turner avait subi un examen psychiatrique. C'est une erreur. Le tribunal n'a jamais ordonné d'examen psychiatrique dans son cas. Les informations psychiatriques qui auraient pu sauver la vie de Zachary se trouvaient dans les rapports de l'établissement où Shirley avait été incarcérée pendant deux mois, du 14 novembre 2002 au 10 janvier 2003. D'après les rapports en questions, elle avait été lunatique, menaçante et suicidaire pendant ses deux mois d'incarcération. La Couronne n'a jamais réclamé ses rapports et on ne les a pas volontairement remis à la Couronne lors de l'enquête sur le cautionnement en janvier 2003. C'est le seul examen psychiatrique de sa personne dont nous soyons au courant, expressément en tant qu'évaluation.

Parallèlement à toutes les activités, c'est-à-dire l'audience en matière d'extradition et la lutte pour la garde de l'enfant, Shirley consultait également un psychiatre pour traiter sa condition, son anxiété, le stress, d'autres conditions découlant du stress, et ainsi

that psychiatrist, and that is another whole story. He is the one who signed a surety to help get her out on bail the first time, in December 2001.

I think I addressed the major things you asked. If I missed something, let me know.

[Translation]

Senator Carignan: I would like to ask a follow-up question.

Did your lawyer, who won you visitation rights, attempt to get you custody of the child?

Did he also endeavour to obtain a copy of evidence or records indicating suicide-related or psychiatric issues? Did he try to get these records from the Crown?

If he did, what was the outcome? What obstacles did he face?

[English]

Mr. Bagby: Our attorney did not specifically go to the Crown and ask for psychiatric information. Our attorney did go to a director-level person in child, youth and family services and directly asked them to look into Shirley Turner's suitability in caring for an infant. Our attorney did that about a month before Zachary was born. This, by the way, was thoroughly detailed in Dr. Markesteyn's report. He hammered child, youth and family services pretty hard for not looking closer at Shirley Turner.

As far as the Crown, she did not go to the Crown and ask him if there was psychiatric information, no.

The Deputy Chair: I believe Senator Banks has a supplemental.

Senator Banks: I will impose on your courtesy to say hello to the Bagbys. I wish you were here. It is nice to see you again.

Ms. Bagby: We would have come if we had known. Even though I had my cataract surgery yesterday, I was going to cancel that if we could get a flight.

Senator Banks: Never cancel that.

Ms. Bagby: It would have been good, because we would have liked people to know that this does mean such a lot to us that we would have come any time.

Senator Banks: I know that. There is nothing wrong, by the way, with anything that you said or your capacity to say it. You were apologizing for your speech. There is nothing wrong with your speech. I highly commend cataract surgery. I have just had it.

de suite. Elle avait expressément demandé ce psychiatre, ce qui est une toute autre histoire. C'est lui qui avait signé une caution pour l'aider à obtenir sa mise en liberté provisoire la première fois, en décembre 2001.

Je pense avoir répondu à la majorité de vos questions. Si j'ai raté quelque chose, dites-le-moi.

[Français]

Le sénateur Carignan : J'ai une question supplémentaire.

Est-ce que votre avocat, qui a obtenu les droits de visite de l'enfant, a tenté de faire en sorte que vous ayez la garde de cet enfant?

Également, a-t-il tenté d'obtenir copie des éléments ou des notes démontrant des problématiques psychiatriques ou suicidaires? Est-ce qu'il a tenté d'obtenir ces notes de la Couronne?

Si oui, quel a été le résultat? Comment cela s'est-il produit en regard des difficultés?

[Traduction]

M. Bagby : Notre avocate n'a pas expressément demandé au procureur de la Couronne de lui communiquer ces informations psychiatriques. Elle est allée voir un directeur d'un service à l'enfance, à la jeunesse et à la famille et elle lui a directement demandé de voir si Shirley Turner était en mesure de s'occuper d'un enfant en bas âge. Notre avocate a fait cette demande un mois environ avant la naissance de Zachary. Au fait, tous ces détails se trouvent dans le rapport du Dr Markesteyn. Il a sévèrement critiqué les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille pour ne pas avoir examiné le cas de Shirley Turner de plus près.

En ce qui a trait à la Couronne, non, notre avocate n'a pas demandé si le procureur avait des informations psychiatriques.

Le vice-président : Je crois que le sénateur Banks a une question supplémentaire.

Le sénateur Banks : Je vais profiter de votre bienveillance pour saluer les Bagby. J'aurais aimé que vous soyez ici. C'est un plaisir de vous revoir.

Mme Bagby : Nous nous serions présentés en personne si nous avions su. J'ai subi une chirurgie de la cataracte hier, mais je l'aurais annulée si nous avions pu avoir un vol.

Le sénateur Banks : Il ne faut jamais annuler ce genre de chirurgie.

Mme Bagby : Ça n'aurait pas été mauvais parce que nous aurions aimé que les gens sachent à quel point c'est une question importante pour nous et que nous serions venus à n'importe quel moment.

Le sénateur Banks : Je le sais. Au fait, il n'y a rien de mal dans ce que vous avez dit ni dans la façon dont vous l'avez dit. Vous vous excusiez de votre élocution, mais il n'y a rien de mal avec. Et puis, je recommande vivement la chirurgie de la cataracte. Je viens d'en subir une moi-même.

In respect of the points that Senator Carignan was making, I would again commend the attention of senators, even if we dispense with these matters in the next several days, to the film I have sent you. It answers these things fully.

I want us all to be aware of the fact that when this happened, before Zachary was born and when Shirley Turner absconded — and that is the fair word, I think — to Newfoundland, Mr. and Ms. Bagby, who live in California, tore up everything, pulled up stakes and moved, for all intents and purposes, to Newfoundland to pursue these questions. What subsequently happened is a litany of mistake after mistake after mistake after mistake, crack after crack after crack after crack, and the left hand, as you have just heard, Senator Carignan, having no idea what the right hand was doing, and a lack of communication among the various agencies and the judiciary and the lawyers who were involved in taking care of business in respect of Zachary's health. That is why Mr. Andrews and I have come to the conclusion that, since we cannot compel the Crowns to do the things it seems obvious they ought to have done in these instances, that the best way to do it — and I hate to refer to it again, chair, and I am sorry — is a red flag so that the justices who are involved will have their attention called to the question: Are there any kids involved here, and what might the effect on them be?

It is not only the case that the Bagbys made some attempt to do the right thing. They gave up everything and gave everything and did everything that anyone could possibly have done. Notwithstanding those efforts, which were costly and difficult and being done at a time in which I cannot even imagine what they were going through, despite that, our system failed. That is what has given rise to the bill that Mr. Andrews has devised.

Ms. Bagby: May I just say that when we were first in the custody trial — it was not a trial, but a hearing — the accused sat to our right, and we sat to the left. The judge at that moment said: Why can you not get along? Is it something to do with this criminal case in America? Yes, it is something to do with this criminal case in America. In the report that came from our justice department in America, it stated, by the Pennsylvania police, how she had tried to commit suicide with another boyfriend. Crown prosecutor Mike Madden had said, when I pointed it out one time, that it was two years ago, and that was all right.

The Deputy Chair: Thank you for that, Ms. Bagby.

Senator Runciman: I extend a welcome to the Bagbys. You are an amazing couple. My familiarity with the situation is based on what I saw in the *Dateline* special relating your history and what happened with your son and grandson and your dedication to Zachary's life. I reiterate that you are an amazing couple, and it is an honour to have you testifying before us today.

The message you are giving us is that you are supportive of Senator Banks's initiative here, which I am as well. However, you would like to see the Canadian justice system have us go further.

Pour revenir sur les propos du sénateur Carignan, j'aimerais encore une fois vous inviter à visionner le film que je vous ai envoyé, même si nous concluons cette question dans les prochains jours. Il répond entièrement à ces questions.

Il faut savoir qu'à l'époque des événements, avant la naissance de Zachary et quand Shirley Turner a pris la fuite à Terre-Neuve — je pense que le terme est approprié — M. et Mme Bagby, qui résidaient en Californie, se sont déracinés et ont à toutes fins utiles déménagé à Terre-Neuve pour suivre tout ça de près. Puis, ce fut un enchaînement d'erreurs et de problèmes, et comme vous venez de l'entendre, sénateur Carignan, la main gauche n'avait aucune idée de ce que faisait la main droite à cause d'un manque de communication entre les organismes concernés, la magistrature et les avocats qui devaient s'occuper du bien-être de Zachary. Voilà pourquoi M. Andrews et moi avons conclu qu'il est impossible de contraindre la Couronne à faire ce qu'elle aurait évidemment dû faire et que la meilleure solution — je n'aime pas revenir là-dessus monsieur le président, et je m'en excuse — aurait été de lever le fanion rouge pour attirer l'attention des juges, pour qu'ils se posent la question : Y a-t-il des enfants dans le portrait et quelles peuvent être les conséquences sur eux?

Les Bagby n'ont pas simplement cherché à faire la bonne chose ici, ils ont tout abandonné, ils ont tout donné, ils ont fait tout ce qui était humainement possible de faire. Malgré tous ces efforts, très coûteux et difficiles, en plus pendant une période où je ne peux même pas m'imaginer ce qu'ils vivaient, malgré tout cela donc, notre système a fait défaut. Voilà ce qui a mené au projet de loi que M. Andrews a conçu.

Mme Bagby : Je dois vous dire qu'au début du procès concernant l'attribution de la garde de l'enfant — en fait, c'était une audience, pas un procès — l'accusée était à notre droite et nous étions à la gauche. Le juge nous a donc demandé : Pourquoi ne pouvez-vous pas vous entendre? Y a-t-il quelque chose à voir avec cette affaire pénale aux États-Unis? Oui, il y a quelque chose à voir avec cette affaire pénale aux États-Unis. Dans le rapport fourni par notre ministère de la justice aux États-Unis, la police de la Pennsylvanie indique qu'elle a tenté de s'enlever la vie avec un autre conjoint. Quand j'ai signalé la chose au procureur de la Couronne, Mike Madden, celui-ci m'a dit qu'il y avait deux ans de cela et que ça allait.

Le vice-président : Merci, madame Bagby.

Le sénateur Runciman : Je veux souhaiter la bienvenue aux Bagby. Vous êtes un couple remarquable. Ce que je sais de cette affaire, je l'ai appris grâce à l'émission spéciale de *Dateline* qui relate votre histoire, ce qui s'est passé à votre fils et à votre petit-fils, et votre dévouement envers Zachary. Je confirme que vous êtes un couple remarquable et c'est un honneur d'entendre votre témoignage aujourd'hui.

Votre message revient à dire que, tout comme moi, vous appuyez l'initiative du sénateur Banks. Cependant, vous aimeriez que le système juridique du Canada aille plus loin. Vous dites qu'il

You are talking about no bail for anyone charged with murder. You referenced the Charter concerns that might arise out of that.

To broaden that a bit, there was an inquest into the circumstances surrounding Zachary's death. I was wondering about the recommendations that flowed from that inquest. Are you satisfied with the recommendations initially, and that they followed through in respect to the response of the governments and agencies involved?

Mr. Bagby: The short answer is that we are partially satisfied. Some of the recommendations have been followed through on. Apparently, the Child, Youth and Family Services Act in Newfoundland which governs child, youth and family services, including child protective services, has been updated. I have not followed in minute detail what went on, but the gist of it, as I understand, is that they have done something analogous to what this bill proposes in the bail arena. They have jacked up the level of awareness of the safety of children in the minds of the social workers and their managers. That, in itself, just like this bill, has a chance to achieve the goal we have been after, which is to reduce the probability of a recurrence.

We do know, on an anecdotal level, of at least two cases where a murder took place and, immediately, child, youth and family services stepped in and took custody of a young minor and put them in care someplace away from the murder situation to ensure that child's safety. The recommendations of Dr. Markesteyn's report in that one respect have been carried out.

Kate just said in my ear, "not bail." Dr. Markesteyn's report did not specifically address bail. He explained it carefully in the report, and I will try to summarize it briefly. In the report, he said that he represented the Province of Newfoundland, which has no authority or power whatsoever to address federal criminal issues or judicial issues. I thought he did it cleverly in that, even though he had no power to do that, he spent several pages itemizing the questions he would like to have asked if he had had the power to address this issue at the federal level and in the criminal courts and the judiciary. If you have time, I ask you to please go find that online. It is well written.

Senator Runciman: To your knowledge, did anything occur with respect to the Crown itself in respect to obligations placed upon the Crown in terms of ensuring that the kind of evidence that was available with respect to Ms. Turner's situation would be required to be made available to the judge? Has anything along those lines occurred, as well as a response to what happened to your grandson?

Mr. Bagby: Not to our knowledge. We have not heard of any directive or change in the Attorney General's handling of criminal cases regarding this at all. That does not mean it did not happen, but we have not heard about it.

ne faut jamais remettre en liberté sous caution une personne accusée de meurtre. Vous avez cependant ajouté qu'une telle prise de position risquait d'entraîner des contestations judiciaires en vertu de la Charte.

Pour approfondir un peu cette question, une enquête a été menée au sujet des circonstances ayant entouré la mort de Zachary. Quelles recommandations en ont découlé? Êtes-vous, en partant, satisfaits des recommandations et du suivi effectué à leur sujet par les gouvernements et organismes concernés?

M. Bagby : En résumé, nous sommes en partie satisfaits. Certaines des recommandations ont été appliquées. Il semblerait que la Child, Youth and Family Services Act de Terre-Neuve qui encadre les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille, y compris les services de protection de l'enfance, a été mise à jour. Je n'ai pas suivi dans le menu détail tout ce qui s'est passé, mais en gros, d'après ce que j'ai compris, ils ont fait quelque chose d'analogique à ce que propose le projet de loi par rapport aux mises en liberté sous caution. Ils ont fait en sorte que les travailleurs sociaux et leurs gestionnaires soient encore plus conscients de la sécurité des enfants. En soi, tout comme ce projet de loi, cela pourrait permettre la concrétisation de l'objectif que nous visons, soit de réduire le risque que de tels événements se reproduisent.

Nous avons entendu parler d'au moins deux cas où un meurtre a été commis et où les services à l'enfance, à la jeunesse et à la famille sont immédiatement intervenus pour prendre un jeune mineur sous leur garde et s'en occuper loin du cadre du crime afin d'assurer sa sécurité. Les recommandations du rapport du Dr Markesteyn sur cette question-là ont été respectées.

Kate vient de me chuchoter à l'oreille « pas le cautionnement ». Le rapport du Dr Markesteyn ne traite pas expressément de la libération sous caution. Il l'a soigneusement expliqué dans son rapport, et je vais essayer de vous en faire un résumé. Dans le rapport, il a dit qu'il représente la province de Terre-Neuve, qui n'a absolument aucun pouvoir pour intervenir dans les questions pénales ou judiciaires relevant du fédéral. Je pense qu'il a été ingénieux, puisque même s'il n'avait pas le pouvoir de le faire, il a explicité sur plusieurs pages les questions qu'il aurait aimé poser s'il avait eu le pouvoir d'aborder ces points à l'échelon du fédéral, auprès des tribunaux pénaux et de la magistrature. Si vous avez le temps, je vous invite à consulter le rapport en ligne. Il est très bien rédigé.

Le sénateur Runciman : À votre connaissance, est-ce que quelque chose a été changé relativement à l'obligation incombant à la Couronne de communiquer au juge le genre de preuves dont il a été question dans l'affaire Turner? A-t-on fait quelque chose du genre en réponse à ce qui est arrivé à votre petit-fils?

M. Bagby : Pas à notre connaissance. Nous n'avons entendu parler d'aucune directive ni d'aucun changement relatifs à la façon dont le procureur général traite les affaires pénales de ce type. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu de changements, simplement que nous n'en avons pas entendu parler.

Ms. Bagby: In the case that David was talking about, the father got bail finally, and he is apparently living with his family and the child goes for visits to those grandparents. I am not sure that that child is terribly well protected because the father can get to the house and the social workers are not able to be there all the time.

When Turner killed herself and murdered Zachary, we wrote to the Minister of Justice in Newfoundland and asked that the bail sureties be taken in because Turner had failed to show up for the hearing. We got a letter back saying, "We cannot do anything about that. That is the federal justice department." David wrote to the federal justice department. A letter came back from them saying that this is a provincial matter. These letters kept going backwards and forwards until, finally, the justice department in Ottawa said, yes, the sureties should have been taken up, but the people in Newfoundland had suffered enough and he did not want them to suffer anymore.

Senator Runciman: Thank you again for doing this.

Senator Lang: I, too, want to thank you for being with us this afternoon. I can only imagine how difficult this has been, and still is, for you.

Listening to your comments, in the period of time that you have been involved in looking for changes to the law, was there ever any consideration given to a legal requirement that, if a psychiatric assessment was done on a individual charged with murder while incarcerated prior to a case being heard, that that information must be made available? It seems to me there is a step here that has been missed. Obviously, there was information on one side of the administration of justice that should have automatically been made available. Was there any discussion of that?

Mr. Bagby: Is that a question to us, the Bagbys?

Senator Lang: Yes.

Mr. Bagby: No, I have not given any specific consideration to that. I have not heard any proposals about it. That strikes me as something that would be valuable. However, I remember the case that I used in my summary of the man who underwent a psychiatric evaluation, which was court ordered. It came back and said he is safe and not a danger to himself or others. He went out and killed his mother-in-law and himself. I personally have little confidence in them. This is not an attack on the social sciences, psychiatry, psychology, sociology and so on. I do not mean to attack them. However, there is not the capability to look into another human's soul and see what is really there. I do not have a lot of confidence that psychiatric evaluations in general help very much. Obviously, if you already have one done, it would be a good idea to ensure that everyone who has any power has access to it. That would be a nice addition. I do not know where to put it in the Criminal Code but that is a good idea. If the data is there, spread it around.

Ms. Bagby: The fact that she attacked other people in the first place is important, too.

The Deputy Chair: On that point, Senator Banks has a supplemental comment to make.

Mme Bagby : Dans le cas dont parlait David, le père a fini par obtenir la libération sous caution; il habite apparemment avec sa famille et l'enfant visite ses grands-parents paternels. Je ne suis pas certaine que l'enfant soit très bien protégé parce que le père peut se rendre à la maison et les travailleurs sociaux ne peuvent pas toujours être présents.

Quand Mme Turner s'est suicidée après avoir tué Zachary, nous avons écrit au ministre de la Justice de Terre-Neuve pour lui demander d'exécuter la caution que Mme Turner avait déposée pour être remise en liberté, puisqu'elle ne s'était pas présentée à l'audience. On nous a répondu dans une lettre qu'on n'y pouvait rien, que c'était au ministère fédéral de la Justice de faire quelque chose. David a écrit au ministère fédéral. On lui a répondu que c'était de compétence provinciale. Cette partie de ping-pong épistolaire s'est poursuivie jusqu'à ce que le ministère de la Justice à Ottawa réponde que, effectivement, la caution aurait dû être exécutée, mais que les gens à Terre-Neuve avaient déjà assez souffert et qu'on ne voulait qu'ils souffrent davantage.

Le sénateur Runciman : Merci encore pour ça.

Le sénateur Lang : J'aimerais à mon tour vous remercier de votre témoignage cet après-midi. Je ne peux m'imaginer à quel point cela a dû être et continue d'être difficile pour vous.

Pendant toute cette période où vous avez tenté de faire modifier la loi, a-t-il été question d'adopter une disposition visant à obliger la divulgation des évaluations psychiatriques de toute personne accusée de meurtre, pendant son incarcération et avant que l'affaire soit entendue? Il me semble qu'on a oublié une étape. De toute évidence, certains acteurs de l'appareil judiciaire disposaient d'informations qui auraient dû être automatiquement déposées. A-t-il été question de cela?

M. Bagby : C'est une question pour nous, les Bagbys?

Le sénateur Lang : Oui.

M. Bagby : Non, je n'y ai pas expressément réfléchi. Je n'ai entendu aucune proposition dans ce sens. J'ai l'impression que ça vaudrait la peine. Cependant, ça me rappelle le cas dont j'ai parlé dans mon résumé, celui de l'homme qui avait fait l'objet d'une évaluation psychiatrique ordonnée par le tribunal. On avait conclu qu'il ne présentait pas un danger, ni pour lui, ni pour autrui. Or, il a tué sa belle-mère, puis s'est suicidé. Personnellement, j'ai très peu de confiance dans ces évaluations. Je ne veux pas attaquer les sciences sociales, la psychiatrie, la psychologie, la sociologie et ainsi de suite. Telle n'est pas mon intention. Cependant, il n'est pas possible de lire l'âme d'un autre humain, de voir ce qu'il s'y cache. Je n'ai pas la certitude que les évaluations psychiatriques en général aident énormément. Évidemment, si un examen a déjà été fait, c'est une bonne idée de veiller à ce que toute personne ayant un certain pouvoir y ait accès. Ça serait un bel ajout. Je ne sais pas où l'on mettrait ça dans le Code criminel, mais c'est une bonne idée. Si les données existent, il faut les diffuser.

Mme Bagby : Le fait qu'elle ait attaqué d'autres personnes est également important.

Le vice-président : À propos, le sénateur Banks veut faire une autre remarque.

Senator Banks: I wish to say that that is so patently obvious. Of course, that is what should have been done. Mr. Andrews and I looked hard and long at trying to find a way to put into the law some place a requirement on the part of the Crown to do that. We could not find a way to do it that would pass muster, because it is a matter almost of policy and discretion by attorneys general, et cetera, and we could not find a way. There may be a way, but we could not find it, to put into the criminal law a requirement that those processes be done and that attention be paid.

In addition, as Mr. Bagby has just said, and I think Ms. O'Sullivan will bear this out, psychopaths are notoriously capable of deluding the people who are interviewing them.

They are excellent at manipulation in that respect.

Senator Lang: I am not necessarily trying to add to the bill here in respect of your objectives, Senator Banks, but I do think it is another area that perhaps can be considered. It seems to me that, if this information is acquired within the judicial system in one manner or another, then it should be made available to all of those parties when decisions have to be made, whether that examination is positive or negative. That is the case-by-case situation, obviously. I do not disagree with Senator Banks's point of view or his information about psychopaths and what they are capable of and what they can do. Personally, I think the recommendation for a blanket bill has a lot of merit from the point of view of parole. It seems to me that is another area that can be looked at. Maybe there is a way of doing it. It seems to be unbelievably unconscionable that that information is not provided and all parties do not have access to it.

Senator Joyal: Welcome. I will submit to you a reflection that came to mind when listening to your testimony and that of Ms. O'Sullivan. It seems to me that it falls under common sense when, in front of a judge, you have the case of a spouse who is alleged to have murdered his or her spouse and there are children. There is a specific problem there: The dysfunctionality of the couple. The fact that they are accused of having murdered their spouse, their partner, should trigger the reflection that, by itself, there is a situation there of instability between two adults, which could be detrimental to the future of the kids. If you are the child of a father or mother who was killed by the other one, how does that affect your future life? It is a tremendous element of psychological preoccupation.

To come back to the original step, when a judge has such a situation in front of him, it should trigger immediately on the Crown the responsibility to evaluate the psychology of the people who are in front of the court. In that context, I think the first reaction would be to set the children aside from this.

One of the key elements — besides the bill that we have and that everyone around the table supports — is the instruction to the Crown attorneys. The Department of Justice is not here today, but the federal Department of Justice could raise this issue with the provincial attorneys general, because Crown instructions

Le sénateur Banks : Je veux simplement dire que c'est flagrant. C'est évidemment ce qui aurait dû être fait. M. Andrews et moi-même nous sommes grattés la tête pour trouver une façon d'imposer cette obligation à la Couronne. Nous n'avons pas trouvé de formule acceptable, parce que c'est notamment une question de politique et de pouvoir discrétionnaire des procureurs généraux, et nous n'avons donc pas trouvé de solution en ce sens. Il y a peut-être une façon, bien que nous ne l'ayons pas trouvée, d'imposer ce genre de procédure en droit pénal et de faire en sorte qu'on s'intéresse à cela.

En outre, comme M. Bagby vient de le dire, et je crois que Mme O'Sullivan le confirmera, les psychopathes sont réputés pour leur capacité à tromper ceux qui les interrogent.

Ils excellent dans la manipulation.

Le sénateur Lang : Mon objectif n'est pas d'ajouter quoi que ce soit au projet de loi par rapport à vos objectifs, sénateur Banks, mais je pense que c'est peut-être une autre chose que nous devrions considérer. J'ai personnellement l'impression que si l'appareil judiciaire a accès à ce genre d'information d'une façon ou d'une autre, il faudrait que les autres parties en soient également saisies au moment où il faut rendre une décision, car elles devraient savoir si ce genre d'évaluation est positive ou négative. C'est évidemment une situation à juger au cas par cas. Je ne suis pas en désaccord avec ce qu'a dit le sénateur Banks, ni en général, ni en particulier, au sujet des psychopathes et de ce que ces gens-là sont capables de faire. Personnellement, je trouve qu'il y a beaucoup d'avantages à adopter un projet de loi général pour encadrer la mise en liberté provisoire. J'ai l'impression que c'est un autre aspect sur lequel nous devrions nous pencher. Il y a peut-être une façon de le faire. Ça paraît tout de même inadmissible que ce genre d'information ne soit pas divulgué à toutes les parties.

Le sénateur Joyal : Bienvenue. Je vais vous faire part d'une réflexion qui m'est venue à l'esprit en entendant vos témoignages et celui de Mme O'Sullivan. J'ai l'impression qu'il y a quelque chose d'évident dans toutes les situations où un juge voit comparaître une personne accusée d'avoir assassiné son conjoint ou sa conjointe et qu'il y a des enfants dans le portrait. Il y a un véritable problème, celui de la dysfonctionnalité du couple. Le fait que quelqu'un soit accusé d'avoir assassiné son conjoint ou sa conjointe, son compagnon ou sa compagne, doit automatiquement donner à penser qu'il y a quelque chose de déséquilibré entre les deux adultes et que cela pourrait être néfaste pour l'avenir des enfants. À quoi va ressembler l'avenir d'un enfant dont le père ou la mère a été tué par l'autre parent? C'est là quelque chose d'extrêmement préoccupant sur le plan psychologique.

Pour en revenir à la mesure initiale, dès qu'il est saisi d'une telle cause, le juge devrait exiger de la Couronne une évaluation de l'état psychologique de la personne qu'il a devant lui. Le cas échéant, j'estime que son premier réflexe devrait être de sortir les enfants de tout ça.

En marge de ce projet de loi que tout le monde autour de cette table appuie, les directives données aux procureurs de la Couronne sont un des éléments très importants. Le ministère de la Justice n'est pas présent, aujourd'hui, mais le ministère fédéral de la Justice pourrait soulever cette question auprès des procureurs généraux

are within the realm of responsibility of the provincial governments. It seems to me to be an important element that the Crown prosecutor should raise and bring it to the attention of the court. They are in a dire situation. The mere fact that the parent of a kid is accused of having murdered the other partner raises an important issue that is totally outside another situation such as, for example, a gang murder. That is different than this case. In this case, there is a psychological element that is totally inescapable from the decision to be taken. That psychological element needs to be taken into account when the judge pronounces as to whether or not he will grant the bail, or which conditions he will attach to the bail.

As Senator Banks has said, that would be difficult to legislate in the Criminal Code, but there is no doubt in my mind that it should be an instruction given to the Crown prosecutor to raise that aspect forcefully at the first stage of a hearing.

The Deputy Chair: Do you have a question, Senator Joyal?

Senator Joyal: I wonder what the grandparents of the victim think of that.

Mr. Bagby: I think I understand thoroughly. You are right that there is a psychological element. I should note that Andrew and Shirley were never married, but that does not change the essence of your point. Andrew's murder was, in a real sense, a domestic violence murder. It is exactly the way it happens with married couples where one says, "I want a divorce," and the other one kills them for that. This is essentially the same case except there was no formal marriage.

Your point is that a Crown prosecutor and a judge should take into account the psychological aspect of the killing as a domestic case versus, for example, a gang case. Your point, I think, is exactly right. It should raise the level of awareness of the psychological aspect of the case.

Ms. Bagby: I think you have come to a wonderful point. It absolutely makes sense to do that. I do not know how to say this exactly. The accused in this case was a woman, a doctor. The judge said one day, "I am so sorry, Dr. Turner, that your life is on hold." I wanted to scream, "You are apologizing to this accused murderer. My son's life is on hold forever, and this little boy's life is in danger." When we went to the court that first day and the judge said to us, "Why can you not all get along?" he also only granted us a one-hour-a-week visit, because Shirley Turner did not want us to visit. We had to be searched, and we had to pay a lady to come and sit with us so that we did not harm the baby. All this was at Turner's request. We had to send a taxi to the house to pick her up because she had a C-section. We did not object to any of that. We would have gone there naked, if that is what they wanted.

provinciaux parce que les directives à la Couronne relèvent de la responsabilité des gouvernements provinciaux. J'ai l'impression qu'il est important que les procureurs de la Couronne soient en mesure d'attirer l'attention des tribunaux sur ce genre de chose. Ce genre de situation est épouvantable. Le simple fait qu'un parent ait été accusé d'avoir assassiné son compagnon ou sa compagne soulève un important problème qui n'a rien à voir avec le genre de cause qu'on peut entendre au pénal, comme celle concernant un meurtre commis par un gang. C'est un tout autre cas de figure. En l'espèce, on est en présence d'un élément psychologique qui intervient indubitablement dans la décision à rendre. Quand le juge prononce son verdict sur la demande de cautionnement ou qu'il en fixe les conditions, il doit tenir compte de cette dimension psychologique.

Comme le sénateur Banks l'a dit, il serait difficile de légiférer dans le cadre du Code criminel, mais il ne fait aucun doute, quant à moi, qu'il faut donner des directives aux procureurs de la Couronne afin qu'ils insistent sur cette question dès le début de l'audition.

Le vice-président : Avez-vous une question, sénateur Joyal?

Le sénateur Joyal : J'aimerais savoir ce que les grands-parents de la victime pensent de cela.

M. Bagby : Je crois que je comprends très bien. Vous avez raison à propos de la dimension psychologique. Je dois préciser qu'Andrew et Shirley n'étaient pas mariés, mais cela ne change en rien le fond de votre remarque. En un sens, le meurtre d'Andrew a été un acte de violence familiale. C'est ce qui se passe dans un couple marié quand un dit « je veux divorcer » et que l'autre l'assassine pour ça. Nous sommes essentiellement dans le même cas de figure, si ce n'est qu'ils n'étaient pas mariés officiellement.

Vous dites que, dans les situations de violence familiale, par rapport aux autres types de causes au pénal, le procureur de la Couronne et le juge devraient tenir compte de l'aspect psychologique rattaché au meurtre. J'estime que vous avez tout à fait raison. Il faudrait être davantage conscient de la dimension psychologique de ce genre de cause.

Mme Bagby : Votre remarque est merveilleuse. Ce que vous proposez est tout à fait logique. Je ne sais pas comment exprimer ce que je ressens exactement. Dans ce cas, l'accusé était une femme, un médecin. Le juge lui a dit un jour « Je suis désolé, docteur Turner, que votre vie soit ainsi mise entre parenthèses ». J'ai eu envie de lui crier : « Vous vous excusez auprès de cette meurtrière sur le banc des accusés, tandis que la vie de mon fils a été mise entre des parenthèses qui ne se refermeront jamais et que la vie de ce petit enfant est en danger ». Quand nous nous sommes présentés au premier jour d'audience, le juge nous a demandé : « Pourquoi ne parvenez-vous pas à vous entendre? » Il a fini par nous consentir une heure seulement de visite par semaine, parce que Shirley Turner ne voulait pas que nous visitions notre petit-fils. À chaque fois, nous devions être fouillés et nous avons dû payer une dame pour qu'elle s'assoie avec nous afin qu'il soit certain que nous ne ferions pas de mal au bébé. Tout cela, c'était à la demande de Turner. Nous devions lui envoyer un taxi pour aller la chercher chez elle parce qu'elle avait eu une césarienne. Nous ne nous sommes absolument pas opposés à tout cela. Nous serions allés tout nus pour voir notre petit-fils si elle l'avait exigé.

The irony of it is that this accused murderer, who has been accused of murdering this little boy's father, is getting him 24-hours a day, and we are getting one hour a week. We have all these restrictions, and yet she has him at home, and all the social workers do is see her as a case, as a family problem case, rather than anything to do with the murder and child protection.

The third child was in her care, too. She had lived for five years with her father and his new wife, and he allowed her to come to St. John's for one week, and then she did not go back. That father went to court and paid \$4,000 to try to get her back because he was fearful for her safety. She won the case because she was probably going back to America.

Mr. Bagby: She won it fundamentally — here I go again — because of an absurd interpretation of presumption of innocence.

Ms. Bagby: And motherhood.

Mr. Bagby: The law decided that she had not committed a murder and was just like everyone else and, therefore, she had the right to keep her children and be free to walk around because of presumption of innocence.

The Deputy Chair: This is certainly a discussion where I do not want to be tough on the clock and stop it. It is wonderful to have you take the time to share this with us. However, we do have another witness to hear from. Senator Runciman has a final supplemental.

Senator Runciman: I have a supplemental to Senator Joyal's line of questioning with respect to a Crown directive. I will direct this to Ms. O'Sullivan because of her policing background and familiarity with what happens in Ontario. There was a recent murder of two young children in Ontario, and there were similar questions related to the mental well-being of the accused. What is the situation in Ontario with respect to a Crown directive in terms of ensuring that all this information is before the courts?

Ms. O'Sullivan: I want to build on a couple of comments that the Bagbys made about awareness. You talked about the report from the provincial level. When you are talking about a direction to Crown counsel, it is not just about at the time. One thing we want to raise awareness around is that, when you are talking about the issues of victims and their families and the needs to ensure that these questions are asked, some of the recommendations our office has made in the past have been around the fact that there should be a lot of awareness training at school, at university, at legal colleges and medical schools, in terms of making people who are going into these professions aware of some of the issues that must be considered. For specificity to a certain province, I would be hesitant to get into details. I know the next witness has a much larger legal background than I do. However, the issues we are raising here are about having dialogue. It goes right to the heart of this

L'ironie dans tout ça, c'est que cette accusée de meurtre, accusée d'avoir assassiné le père de ce petit enfant en a eu la garde 24 heures par jour, tandis que nous ne pouvions le voir qu'une heure par semaine. On nous a imposé toutes sortes de restrictions, tandis qu'elle pouvait le voir chez elle et que les travailleurs sociaux ne voyaient dans cette femme qu'un autre cas, un cas de problème familial plutôt qu'une affaire de meurtre et de protection d'enfant.

La troisième enfant lui a aussi été confiée. Elle avait vécu pendant cinq ans avec son père et sa nouvelle épouse, et il lui avait permis d'aller à St. John's pour une semaine. Elle n'était pas revenue. Ce père-là était allé devant le tribunal et avait dû payer 4 000 \$ pour essayer de récupérer sa fille parce qu'il craignait pour sa sécurité. Turner a remporté la cause sans doute parce qu'elle allait rentrer aux États-Unis.

M. Bagby : Fondamentalement, elle a gagné sa cause — et j'insiste là-dessus — à cause d'une interprétation absurde de la présomption d'innocence.

Mme Bagby : Et parce qu'elle était mère.

M. Bagby : La loi avait décidé qu'elle n'avait pas commis le meurtre et qu'elle devait être traitée comme n'importe qui, donc qu'elle avait le droit de garder ses enfants et de se déplacer comme bon lui semblait à cause de la présomption d'innocence.

Le vice-président : Je n'ai pas envie d'être strict sur les temps de parole dans ce genre de discussion, car c'est merveilleux de voir que vous avez pris le temps de venir nous parler à propos de tout ça. Cependant, nous allons devoir entendre un autre témoin et je donne la parole au sénateur Runciman pour sa dernière question supplémentaire.

Le sénateur Runciman : Mon intervention s'inscrit en prolongement de ce que le sénateur Joyal a dit au sujet des directives de la Couronne. Je m'adresse ici à Mme O'Sullivan étant donné ses antécédents dans la police en Ontario et sa connaissance de ce genre de dossier. Récemment, dans cette province, deux enfants ont été assassinés et l'on s'est posé des questions semblables au sujet du bien-être de l'accusé. Quelle est la situation en Ontario en ce qui concerne les directives à la Couronne pour s'assurer que ce genre d'information est déposée devant les tribunaux?

Mme O'Sullivan : Je vais reprendre deux ou trois choses qui ont été dites par les Bagby au sujet de la sensibilisation. Vous avez mentionné le rapport à l'échelon provincial. Quand on parle de directive aux avocats de la Couronne, ce n'est pas uniquement à ce moment-là que ça doit intervenir. Quand on parle de mieux sensibiliser les intervenants, quand on parle des problèmes des victimes et de leurs familles, de même que de la nécessité de répondre aux questions qui se posent, notre bureau a déjà recommandé que l'on fasse beaucoup plus de sensibilisation dans les écoles, à l'université, dans les écoles de droit et les écoles de médecine afin que ceux et celles qui embrasseront ces professions soient au courant de toutes les dimensions qu'il y a lieu de prendre en compte. Quant au caractère spécifique de certaines provinces, j'hésiterais à entrer dans le détail. Je sais que le prochain témoin a beaucoup plus d'expérience en droit que moi. Cependant, il est ici question d'ouvrir le dialogue. La loi invite essentiellement ces

legislation that people ask those questions about the impact on families and the impact on this vulnerable child when they are making these choices and considerations. There are many stages of awareness among people who are in the professions, not just in legal protection but also other professions that are interdependent and interconnected in these situations with regard to family and services in the province as well. I think it speaks to the heart of what the Bagbys are trying to do, and both Scott Andrews and Senator Banks, with regard to ensuring that people do ask that question and that it be considered when making these serious and difficult decisions.

The Deputy Chair: Thank you, Ms. O'Sullivan and Mr. and Ms. Bagby. I believe that concludes this portion of our discussion. We thank you for what you shared with us today. Senator Banks and Mr. Andrews have done an excellent job in laying the groundwork and the explanation for us to understand this bill, but nothing can replace hearing firsthand from you.

Mr. Bagby: Is it possible for us to sit in on the second half?

The Deputy Chair: Unfortunately, I do not believe that is possible. We have the videoconference booked until 5:30 p.m. our time. However, we will forward you the blues with the full testimony so that you are able to review that.

Ms. Bagby: Thank you very much. Thank you, Senator Banks and Mr. Andrews, and all the people who had such wonderful ideas this afternoon. Please let the bill pass.

The Deputy Chair: We have before us as our next witness someone who has appeared before us on a number of occasions in respect of other bills, Phil Downes, a lawyer, who is here today representing the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers.

Mr. Downes, it is a pleasure to have you appear before us. You are always very helpful with your comments. If you have any opening statement you wish to make, the floor is yours.

Phil Downes, Barrister, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers: I have some prepared remarks. For the benefit of the translation, I will be departing from them a bit, largely because of the interesting discussion that I have just heard over the last hour or so.

It is never anything other than a privilege to be here and it is an honour to be invited to speak to this committee. I bring greetings on behalf of my colleague, Bill Trudell, who is the chair of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers and who is known to many of you.

Our association, we think, is uniquely positioned to provide input on criminal justice issues from across the country, through the criminal law practitioners that we have as representatives of the organization in all of the regions of Canada. I have had the

gens-là à poser des questions au sujet des répercussions sur les familles et sur cet enfant vulnérable avant de faire des choix et de considérer les différents éléments du dossier. Nombre d'étapes interviennent dans la sensibilisation des professionnels, pas uniquement en matière de protection juridique, ainsi que des autres professionnels qui travaillent en interdépendance et en liaison dans toutes les situations concernant les services aux familles, au niveau provincial également. Cela, je pense, nous ramène essentiellement à ce que les Bagby essaient de faire, de même que Scott Andrews et le sénateur Banks, c'est-à-dire de faire en sorte que les gens posent des questions et qu'on tienne compte de cela quand vient le temps de prendre des décisions graves et difficiles.

Le vice-président : Merci, madame O'Sullivan et merci à vous monsieur et madame Bagby. Voilà, je pense, qui met un terme à cette partie de la discussion. Nous vous remercions pour tout ce que vous nous avez dit aujourd'hui. Le sénateur Bank et M. Andrews ont fait un excellent travail de préparation du terrain et d'explication du projet de loi, mais rien ne remplace votre témoignage direct.

M. Bagby : Peut-on rester pour la deuxième partie?

Le vice-président : Malheureusement, je ne crois pas que ce soit possible. La vidéoconférence était réservée jusqu'à 17 h 30, heure d'Ottawa. Cependant, nous vous ferons parvenir les bleus des témoignages pour que vous puissiez y jeter un coup d'œil.

Mme Bagby : Merci beaucoup. Merci, sénateur Banks et monsieur Andrews, et merci à tous ceux et à toutes celles qui ont formulé des idées extraordinaires cet après-midi. S'il vous plaît, permettez l'adoption de ce projet de loi.

Le vice-président : Nous avons déjà accueilli notre prochain témoin à plusieurs reprises au sujet d'autres projets de loi. Il s'agit de M^c Phil Downes qui représente aujourd'hui le Conseil canadien des avocats de la défense.

Maître Downes, c'est un plaisir de vous accueillir. Vos propos nous ont toujours été très utiles. Si vous avez des remarques liminaires à faire, vous pouvez commencer, vous avez la parole.

Phil Downes, avocat, Conseil canadien des avocats de la défense : J'ai préparé quelques points, mais je signale aux interprètes que je vais m'écarter un peu de ce que je leur ai remis compte tenu de l'intéressante discussion que je viens d'entendre au cours de l'heure et demie qui s'est écoulée.

J'estime que ce n'est rien de moins qu'un grand privilège que de se retrouver dans cette enceinte et que c'est un honneur d'être invité à prendre la parole devant ce comité. Je vous transmets les salutations de mon confrère, Bill Trudell, qui est président du Conseil canadien des avocats de la défense et que beaucoup d'entre vous connaissent.

Je crois que notre association est idéalement positionnée pour donner son avis sur les questions de justice pénale qui se posent partout au pays, puisque les avocats criminalistes que nous représentons exercent dans toutes les régions du Canada. Depuis

chance, since being invited here today, to speak to several of them and, in particular, to our members in Newfoundland and Labrador, where this tragic story is so closely engaged.

This is a time, as you well know, of dramatic legislative proposals in the criminal law arena. I spoke to Mr. Trudell about this at length. This committee has, time and again, shown itself to be a vital source of balanced, careful and wise second thought with respect to legislation. We again know that that is what we will see this time around.

You have a challenging task of looking at the wisdom of what is a small amendment in many ways — and, in many ways, it is uncontroversial — but yet is set against the context of this terrible emotional and devastating case that we are familiar with. I am glad my time is cut into. I would be more than happy that it be cut into to hear from the Bagbys. They are a remarkable couple and their engagement with the criminal justice policy issues is, from my perspective, quite amazing, given what they have been through. No one for a second doubts their intentions or motivations when it comes to trying to do justice to families and victims in Canada. It is quite remarkable.

As you probably know, I am a defence counsel. I was a Crown counsel in Ontario for eight years as well. Many of the issues that we talk about on bail I have engaged with on both sides, and much of the discussion I just heard about rings true to me. I recognize it, having dealt with many of these issues when I was a Crown and now as a defence counsel.

This case was a spectacular tragedy, and so our natural reaction is to look for a solution, and to look for accountability and prevention to ensure it does not happen again. That is what we do with every loss or, in many ways, we should do with every crime.

We then come to the position: Does this amendment contribute to that? Does it have that effect? Is there anything on the other side of the ledger that should make us think about whether it really is something that we should do?

In our respective submission, this amendment, while perfect in its intention, at the end of the day it will not have any practical effect on what we do, in any side of the ledger or on any player, if you like, in the criminal justice system.

We should bear in mind that the bail provisions do allow, under section 518(1) of the Criminal Code, a judge to make such inquiries, on oath or otherwise, of and concerning the accused as he considers desirable; and to take into consideration any evidence submitted regarding the need to ensure the safety or security of any victim of or witness to an offence.

que j'ai reçu votre invitation, j'ai eu la chance de m'entretenir avec beaucoup d'entre eux, surtout avec nos membres de Terre-Neuve-et-Labrador où s'est en grande partie déroulée l'affaire tragique dont vous avez parlé tout à l'heure.

Comme vous le savez fort bien, ces derniers temps, des amendements ont été proposés dans le domaine du droit criminel, amendements qui risquent de changer profondément la donne. Je me suis longuement entretenu avec M^c Trudell à ce sujet. Nous sommes conscients que c'est ce qui va se passer cette fois-ci encore.

Vous avez été chargé de la difficile tâche d'examiner le bien-fondé de ce qui est un amendement mineur à bien des égards — et, à bien des égards, qui ne prête pas à la controverse — et qui s'inscrit pourtant dans le contexte de l'affaire terriblement dévastatrice et émotionnellement chargée que nous savons. Je suis heureux que mon temps de parole ait été réduit et j'aurais été ravi qu'il le soit davantage pour entendre davantage les Bagby. C'est un couple remarquable dont l'engagement envers toutes les questions de politiques concernant la justice criminelle est, quant à moi, tout à fait étonnant, surtout quand on considère ce par quoi ils sont passés. Absolument personne ne remet en question les intentions ni les motivations de ce couple qui est animé du désir de rendre justice aux familles et aux victimes au Canada. C'est tout à fait remarquable.

Comme vous le savez sans doute, je suis avocat de la défense et j'ai déjà été procureur de la Couronne en Ontario, pendant huit ans. J'ai été des deux côtés de la barrière pour un grand nombre des questions dont nous parlons au sujet du cautionnement et la plupart des discussions que j'ai entendues me paraissent en grande partie très justes. C'est ce que je constate pour m'être souvent occupé de telles affaires quand j'étais procureur de la Couronne, mais aussi depuis que je suis avocat de la défense.

Comme l'affaire dont vous avez parlé est une tragédie spectaculaire, notre réaction naturelle est de chercher une solution, d'imposer une reddition de compte et d'adopter des mesures préventives pour s'assurer qu'une telle chose ne se reproduise pas. C'est ce que l'on fait chaque fois qu'il y a une perte et, à bien des égards, il faudrait le faire chaque fois qu'il y a crime.

Se pose alors une question : dans quelle mesure cet amendement va-t-il nous permettre de parvenir à cet objectif? Aura-t-il cet effet? Y aurait-il un autre élément de l'équation qui devrait nous amener à penser que nous devons effectivement adopter ce genre d'amendement?

Selon la thèse que nous vous soumettons respectueusement, cet amendement, même s'il est parfait dans l'intention, n'a aucun effet pratique sur ce que nous faisons dans la réalité, ni sur l'autre élément de l'équation, ni sur un quelconque acteur de l'appareil de justice pénale.

N'oublions pas que l'article 518(1) du Code criminel relatif au cautionnement permet à un juge de faire, auprès du prévenu, sous serment ou autrement, les enquêtes qu'il estime opportunes et de prendre en considération toute preuve relative au besoin d'assurer la sécurité des victimes ou des témoins de l'infraction qui lui est présentée.

I must admit that I take that as including not just a direct victim. Of course, in a homicide, that victim is no longer, but the victim is captured by family members of the deceased person, and the kind of interest that we have been talking about today.

As you know, a justice can receive evidence that is simply credible and trustworthy. In other words, the quality of the evidence at a bail hearing can be much lower than we would expect at a trial proceeding.

It seems to me the question to us is: Was there a failing in the course of this case, and with respect to the accused's release from custody, that this amendment would, or even could, have prevented. I tried to inform myself as best as possible about some of the circumstances surrounding Shirley Turner's release. It is my understanding that, when she was released on the extradition warrant, she was released on bail with the consent of the Crown prosecutor.

Senator Banks: That is right.

Mr. Downes: She had a lawyer at the time, but yet the Crown agreed that the protection of the public did not require her to be kept in custody. After she was ordered to be extradited, she was detained in custody, as I understand it, and appealed that extradition committal order. She did not have a lawyer at that time and the legal aid commission, as I understand it, had deemed her case to be of insufficient merit to fund her case.

She represented herself again, as I understand it, on that bail proceeding. Again, she was ordered released by an appeal judge. It maybe says something about the quality of the information that was before the court on those occasions, that she was released both on consent and without the benefit of counsel. It maybe says something about the benefit of having counsel.

In any event, Mr. Bagby says, and it is interesting hearing him, that there was this evidence available from the prison that was not put forward by the Crown. It is hard for me to imagine that the Crown knew that information or had information and simply failed to produce it.

As a Crown, I know that if I had any inkling of that kind of information, I would put it forward. You would put it before the court. If I did not, and had it and ignored it, I would expect to be chastised roundly by my superiors.

Would an additional provision that outlines this one interest, if you like, the persons under 18, change that? In my submission, I do not see that it would.

The danger, of course — and you know this, namely that we see a case and we want to react — of reacting to a specific case is fraught with dangers that we may not see. Let me try to suggest a couple to you that maybe will impact other legislation. In principles of statutory interpretation, when we are trying to understand and apply legislation, one of the things we do is look to other statutes and say: Has Parliament articulated a list of factors? If they have in one context, but in another, if they have

Je considère que cette définition ne se limite pas à la victime directe. En cas d'homicide, la victime est décédée, mais le terme englobe à ce moment-là les membres de la famille du défunt et s'inscrit dans le cadre de considérations dont il a été question aujourd'hui.

Comme vous le savez, le juge peut accepter toute preuve lui paraissant crédible et digne de foi. Autrement dit, la qualité de la preuve à l'étape de l'enquête sur le cautionnement obéit à une norme nettement inférieure à celle d'un procès.

J'ai donc l'impression que la question qui se pose à nous est la suivante : qu'est-ce qui a été de travers dans cette affaire relativement à la remise en liberté de l'accusée et que cet amendement aurait permis d'éviter? J'ai essayé de me renseigner du mieux possible sur les circonstances ayant entouré la remise en liberté de Shirley Turner. J'ai cru comprendre que, lorsqu'on l'a libérée en vertu du mandat d'extradition, elle a été remise en liberté sous caution avec le consentement du procureur de la Couronne.

Le sénateur Banks : C'est exact.

M^c Downes : Elle avait un avocat à l'époque, mais la Couronne a admis qu'il n'était pas nécessaire, au nom de la protection du public, de la maintenir sous garde. Si j'ai bien compris, c'est après avoir été extradée qu'elle a été placée en détention et qu'elle a fait appel de son mandat de dépôt pour extradition. À ce moment-là, elle n'avait pas d'avocat et, si j'ai bien compris, la commission de l'aide juridique avait jugé que sa cause n'était pas assez méritoire pour la soutenir.

Elle s'est de nouveau représentée elle-même à l'audience de libération sous caution. Encore une fois, le juge d'appel a ordonné qu'elle soit remise en liberté. Il est possible que la qualité de l'information qui a été déposée au tribunal en ces occasions-là ait joué dans le fait qu'elle a été remise en liberté avec le consentement de l'accusation et sans avoir bénéficié des services d'un avocat. Cela illustre peut-être l'avantage qu'il y a d'être représenté.

Quoi qu'il en soit, il est intéressant que M. Bagby ait affirmé que la Couronne disposait d'une preuve contre l'accusée, preuve qui avait été recueillie en prison, mais qui n'a pas été déposée. J'ai de la difficulté à imaginer qu'un procureur de la Couronne puisse disposer d'une telle information et qu'il ne la produise pas.

Je sais que, si j'étais procureur de la Couronne en possession de ce genre d'information, je n'hésiterais pas à la déposer. Elle serait remise au tribunal. En revanche, si une telle preuve existait effectivement et que je ne la dépose pas, je m'attendrais à être réprimé par mes supérieurs.

Pensez-vous qu'une autre disposition concernant plus précisément les personnes de moins de 18 ans puisse changer quoi que ce soit à cela? J'affirme que non.

Le risque, bien sûr — et vous le savez parce que, quand on voit passer une cause, on veut réagir — c'est qu'en réagissant à une cause donnée, il peut y avoir énormément de conséquences invisibles. Je vais vous donner deux ou trois exemples qui pourraient avoir une incidence sur d'autres lois. D'après les principes d'interprétation statutaire, quand on cherche à comprendre une loi et à l'appliquer, on commence par examiner les autres mesures législatives en se demandant si le Parlement a

not, one of the principles of statutory interpretation allows us to say: Since they did not put it into this section, Parliament obviously did not really intend it to be a significant factor. We can maybe revisit this during the discussion. In other words, without looking comprehensively at a whole range of legislation that outlines particular interests, is there a risk that simply highlighting this one may lead to problems in other areas?

Second, what do we do on the next case where the victim is, let us say, an elder abuse case, where someone has taken advantage of an elder parent — we know that is more and more common — and maybe there is a homicide in that context. Do we amend it to add a condition that a judge should look at whether there are elderly people vulnerable from this accused? Similarly, people engaged in working with developmentally disabled people, we can think of any number of vulnerable people. My worry is that we end up without a compressive look. We end up picking on this one and leave other areas open to vulnerability.

In my experience — and this is the experience of my colleagues that I have talked to in the last few days — Crowns do consider very much who is at risk in all cases, in all circumstances, a fortiori in the domestic violence context, very much so. Certainly in Ontario, the Crown policy manual talks to that. That issue is raised, and it is important as to Crown directives.

I read a comment that says that this amendment will enable a judge who is considering a bail application to take into account the accused's minor children in the determination of the risk that the accused is likely to commit a serious crime on bail.

Is there anything to suggest that a judge would otherwise not do so where any evidence is put before them? If someone raises it, would a judge say, "I am not going to consider that"? I do not see it, with great respect.

In our submission, this amendment will not contribute to preventing further Zachary Turners of our world. I assure you that if we thought it would, we would be in support of it. It is much easier to support a piece of legislation like this than it is to raise difficulties with it.

We are again grateful to have this chance to have input into this piece of legislation. We would simply ask you to weigh the two sides of the ledger and ask whether it contributes to public safety and, if it does, are there some other dangers that exist in enacting an amendment like this?

énuméré toute une liste de facteurs. Si c'est ce que le Parlement a fait pour un certain contexte, mais pas pour un autre, ces mêmes principes d'interprétation statutaire nous permettent de nous dire : comme les parlementaires n'ont pas inscrit ça dans cet article, c'est de toute évidence parce qu'ils ne voulaient pas que ce facteur joue un rôle prépondérant. Nous pourrions peut-être revenir là-dessus plus tard au cours de la discussion. Autrement dit, si l'on n'appréhende pas dans sa globalité l'ensemble des lois portant sur une série d'intérêts donnés, ne court-on pas le risque, en se focalisant sur une seule loi, de déclencher une cascade de problèmes en aval?

Deuxièmement, que va-t-on faire la prochaine fois où il s'agira, par exemple, d'un cas de violence à l'endroit d'une personne âgée, du cas d'un individu ayant profité d'un parent âgé — et nous savons que c'est de plus en plus courant — et peut-être même d'un homicide? Va-t-on modifier le Code criminel pour imposer au juge de déterminer si la personne âgée en question était vulnérable aux mains de l'accusé? Dans la même veine, on peut penser que beaucoup de personnes handicapées par un retard de développement sont en situation de vulnérabilité aux mains de ceux qui les soignent. Ce que je crains, c'est que nous finissions par ne plus avoir une vision globale des choses. Nous pourrions sélectionner tel ou tel cas de figure et oublier toutes les autres situations où des gens seront vulnérables.

À l'expérience — et c'est aussi l'expérience de mes confrères avec qui j'ai parlé ces derniers jours —, j'ai constaté que les avocats de la Couronne tiennent effectivement compte des personnes qui sont à risque dans tous les cas, dans toutes les situations, a fortiori dans un contexte de violence familiale. Le manuel de politiques des procureurs de la Couronne de l'Ontario en parle. Cette question a été soulevée et elle est importante en ce qui concerne les directives aux procureurs de la Couronne.

J'ai lu quelque part que cet amendement allait permettre à un juge chargé de se prononcer sur la demande de libération sous caution de tenir compte des enfants mineurs de la personne accusée pour déterminer dans quelle mesure l'accusé risque de commettre un crime grave après avoir été libéré sous caution.

Y a-t-il quoi que ce soit qui nous permette de penser qu'un juge agirait autrement s'il était en présence d'une preuve allant dans ce sens? Si quelqu'un déposait une telle preuve, pensez-vous que le juge dirait « non, je ne vais pas en tenir compte »? Permettez-moi de dire que non.

Nous sommes d'avis que cet amendement ne va pas contribuer à empêcher d'autres cas comme celui de Zachary Turner. Je peux vous garantir que, si nous pensions le contraire, nous serions favorables à cet amendement. Il est beaucoup plus facile d'accorder son appui à un texte de loi comme celui-ci que de ne pas avoir une telle mesure et d'en subir les conséquences plus tard.

Encore une fois, merci beaucoup de nous avoir donné la chance de vous faire part de notre avis au sujet de cette mesure législative. Nous vous invitons tout simplement à sopeser les deux points de vue qui vous sont soumis et à vous demander si cet amendement va effectivement contribuer à la sécurité publique; dans l'affirmative, demandez-vous si son adoption ne comporte pas certains dangers.

The Deputy Chair: Thank you, Mr. Downes. Your comments were very thought provoking.

I have a question before I turn to my colleagues. In considering how bail applications are dealt with today, with the law as it is today, and when the courts are considering if detention is necessary for the protection or safety of the public, would a judge automatically, as a matter of course, in looking at a certain situation and in considering the public, go through a series of checklists? Would they, for example, consider the circumstances of the person accused and automatically ask: Do they have children? Do the children live with the accused? Do they have parents? Do they have elderly parents?

Would they go through that list as a matter of practice in each and every case? Would they ask that question and then decide what impact the possible release could have on those individuals? Do they try to determine the members of the public who could be impacted directly by the release of the accused?

Mr. Downes: I do not know what checklists judges might have, but let me say this: Judges are judges; the parties are the parties who are responsible for putting these issues before a judge. I would think a responsible judge would turn his or her mind to the Criminal Code and say: Am I satisfied, regardless of the quality of what the parties have done?

We have an adversarial system, for better or worse. Frankly, many times it is for worse. The onus is on the Crown. I am not talking about the onus in terms of bail, because in a case like this the onus is on the accused to show that they should be released. However, the Crown is the one who should, and I am sure does — I am speaking at least for Ontario — have a domestic violence checklist that the OPP, Ontario Provincial Police, have prepared, which is long, and it had better be on their mind in a case like this; and if it is not, I think the problem lies with the Crown's understanding of the directives they have. If a Crown has not turned his or her mind to children, in the case of a domestic homicide, then something is badly wrong, and it is not something that this legislation would necessarily fix, in my view.

The Deputy Chair: Because of the work volume or for whatever reason that each of us has a bad day and something slips between the cracks, if a judge who is hearing the application looked at the facts before him and saw no reference at all to children, would a judge likely, in all cases, or at all, raise that issue, put that issue to the Crown and to defence counsel?

Mr. Downes: I think it would be astonishing if a judge did not ask the question: Does the accused have any children? In this case, is anyone suggesting that the Crown and the judge did not know there was a child? It is not that they did not know there was a child; it is that there was a problem in sharing and getting access to the

Le vice-président : Merci, maître Downes. Vos remarques interpellent.

Avant de céder la parole à mes collègues, je veux vous poser une question. Quand on songe à la façon dont les demandes de cautionnement sont entendues aujourd'hui, compte tenu de l'état actuel du droit, et du fait que les tribunaux peuvent estimer que la détention est nécessaire pour protéger le public ou assurer sa sécurité, est-ce que dans certaines situations, dans les considérations à accorder à la chose publique, un juge applique automatiquement une liste aide-mémoire? Par exemple, tient-il automatiquement compte de la situation de la personne accusée et demande-t-il s'il y a des enfants? Demande-t-il si ces enfants vivent avec l'accusé? Demande-t-il si l'accusé a des parents, s'il a des parents âgés?

Les juges ont-ils pour pratique d'appliquer une telle liste de vérifications chaque fois qu'ils sont saisis de ce genre de cause? Posent-ils des questions pour décider des répercussions de l'éventuelle libération de la personne accusée? Cherchent-ils à déterminer si des membres du public pourraient être directement touchés par la remise en liberté de l'accusé?

M^c Downes : Je ne sais pas s'ils ont des listes aide-mémoire, mais je vous dirais simplement qu'un juge est un juge et qu'il incombe aux différentes parties de lui soumettre ce genre de chose. Je dirais qu'un juge responsable se poserait la question de savoir si, au vu du Code criminel, il est satisfait de sa décision eu égard à la qualité des informations communiquées par les parties.

Nous avons, pour le meilleur et pour le pire, un système judiciaire accusatoire. Franchement, je vous dirais que c'est bien souvent pour le pire. Le fardeau repose sur les épaules de la Couronne. Je ne parle pas ici de la libération sous caution, parce qu'à ce moment-là c'est à l'accusé qu'il revient d'établir pourquoi il faudrait le libérer. Cependant, si quelqu'un doit avoir une telle liste, c'est la Couronne qui doit l'avoir et je suis sûr que c'est le cas — du moins en Ontario — dans les causes de violence familiale; cette liste est préparée par la police provinciale de l'Ontario. Elle est longue et les avocats de la Couronne ont tout intérêt à la respecter, dans le cas contraire, je dirais que le problème tient à la façon dont le procureur de la Couronne interprète les directives. Si, dans les causes d'homicide au sein de la famille l'avocat de la Couronne ne tient pas compte des enfants, alors c'est que quelque chose va vraiment de travers et j'estime que cette loi ne va pas forcément nous apporter une réponse à cet égard.

Le vice-président : Supposons que l'avocat de la Couronne ne mentionne pas la présence d'enfants, que ce soit à cause de sa charge de travail ou parce qu'il a eu une mauvaise journée ou que quelque chose lui ait échappé, pensez-vous que le juge chargé d'auditionner la demande de libération sous caution, qui examine les faits dont il est saisi, ne serait pas tenté de demander aux avocats de la Couronne et de la défense s'il y a des enfants, après avoir constaté qu'il n'en est pas fait mention dans le dossier?

M^c Downes : J'estime qu'il serait étonnant qu'un juge ne pose pas la question : « L'accusé a-t-il des enfants? » Quelqu'un a-t-il laissé entendre, dans la cause dont on a parlé ici, que l'avocat de la Couronne et le juge ne savaient pas s'il y avait un enfant? Ce n'est pas qu'ils ignoraient l'existence de l'enfant, mais c'est plutôt qu'il

right information, and putting that information before the court. It seems to me, not being too familiar with the case, but the short answer is that I could not imagine a judge not asking that question.

The Deputy Chair: I guess that is the first question: Is there a child? Then the next step would be to assess the risk to the child, if any.

Mr. Downes: Apart from anything else, even as a defence counsel, you will say to the judge: My client has a child who is five years old and has no one else to look after him. I appreciate the irony of the submission where the accusation is that you have killed the partner but, in fact, it may operate to the benefit of defence counsel if you say this child needs to be taken care of.

[Translation]

Senator Carignan: I agree and disagree with you at the same time.

I agree with you in so far as I am not sure that his particular Bill will deal with the whole issue. It will resolve part of the problem but will not necessarily fix everything.

However, I do not agree that the importance of considering child safety prior to a release should be red-flagged to judges.

We are studying specific cases to ascertain whether the amendment would have resolved the issues involved.

I think we have to tread carefully here because we are not only dealing with this one issue. Senator Banks referred to cracks. In this particular case, they slipped through multiple cracks. My goal here is to fill in at least one crack to avoid a similar situation happening again.

In this particular case, one of the spouses had been murdered. Unfortunately, the child's immediate family, the grandparents, who might have been able to help were kept away. They had a tough time gaining access to the child for an hour a week. In many cases, the victim of domestic violence has not necessarily passed away. However, they may not be functional. In other cases, it might be the spouses' children who have been killed.

My wife knows of a case where a pregnant woman murdered her children. Fortunately, the spouse was in good mental and physical health and was able to get immediate custody of the child at birth and restrict the mother's access. The facts of the case we have been discussing here were however, quite different. If the grandparents had been able to present sufficient evidence or had had access to the relevant information, they might have been able to get full custody with supervised access for the mother.

y a un problème dans l'accès à la bonne information, celle-ci n'ayant pas été déposée devant le tribunal. Je ne connais pas très bien cette cause, mais il m'apparaît inimaginable qu'un juge ne pose pas cette question.

Le vice-président : Je suppose que c'est la toute première question : y a-t-il un enfant? Après cela, il faut évaluer le risque éventuel que court cet enfant.

M^e Downes : Hormis toute autre considération, même en tant qu'avocat de la défense, on dit au juge : mon client ou ma cliente a un enfant de cinq ans et il n'y a personne d'autre qui puisse s'occuper de lui. Je comprends le côté contradictoire de la demande de libération sous caution d'une personne ayant été accusée d'avoir tué son compagnon ou sa compagne, mais il peut tout de même tourner à l'avantage de la défense de déclarer qu'il faut s'occuper de l'enfant.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je suis en partie en accord avec vous et en partie en désaccord.

Je suis en partie en accord parce que je ne suis pas certain que ce projet de loi régler la problématique dans son ensemble. Il touchera une partie du problème, mais pas nécessairement le problème dans son ensemble.

Toutefois, je suis en désaccord avec vous sur la nécessité de lever un drapeau rouge pour signaler aux juges l'importance de tenir compte de la sécurité des enfants avant une remise en liberté.

Nous prenons en exemple une situation précise et nous essayons de savoir si l'amendement aurait réglé cette situation en particulier.

Je pense qu'il faut être prudent en faisant cela; parce que nous n'essayons pas seulement de régler ce problème en particulier. Le sénateur Banks a dit qu'il y avait des « fentes »; et dans le cas de cette situation précise, ils sont tombés dans plusieurs « fentes ». Ce que je veux essayer de faire, c'est au moins de boucher une « fente » pour éviter que d'autres situations similaires se produisent.

Dans ce cas-ci, on parlait du meurtre d'un des conjoints. Malheureusement, les personnes significatives pour l'enfant qui pouvaient agir étaient éloignées. Il s'agissait des grands-parents. Ils ont eu de la difficulté à obtenir un accès d'une heure par semaine à l'enfant. Souvent, la victime de violence conjugale ne sera pas nécessairement décédée. Par contre, elle aura de la difficulté à agir. Dans d'autres cas, le conjoint est présent, mais ce sont les enfants qui ont été tués.

Ma conjointe a eu connaissance de cas où la personne avait tué ses enfants et elle était enceinte; heureusement, il y avait un conjoint qui était, lui, en bonne santé et en moyens, et qui a été en mesure d'obtenir immédiatement la garde de l'enfant à sa naissance et limiter l'accès de la mère. Dans la situation dont nous avons parlé ici, ça n'a pas été le cas. Et si les grands-parents avaient eu une preuve suffisante à fournir, ou un accès aux renseignements, ils auraient peut-être pu obtenir la garde complète et obtenir que la mère ait un accès avec supervision.

The problem is accessing the information. Family-law counsel have a tough time accessing Crown files in order to assess the issues and the danger posed by the individual. There are options available to the Crown and the judge but they do not appear to automatically use them. However, the Bill does amend section 515(10) of the Criminal Code.

Adding a specific reference to persons, including minors would mean that children under the age of 18 would have to be protected as well as witnesses and victims.

You mentioned section 518 of the Criminal Code, which deals with admissible evidence. However section 518(1)*d.2* of the Criminal Code states the following:

d.2) the justice shall take into consideration any evidence submitted regarding the need to ensure the safety or security of any victim of or witness to an offence;

Nowhere in the Code is reference made to evidence involving a third party other than a witness or the victim.

There is no provision in the Code for children who do not fall into either of these categories. There is nothing in the section on evidence requirements, detention review or release conditions providing for the protection of any minors involved.

Some judges have, in Quebec at least, asked Child Welfare Services to get involved in cases where a child's parents have been killed and there is no immediate family to care for the child. In this type of situation, Child Welfare Service would normally step in on the grounds that a child's safety is compromised.

However, where one of the parents is a victim, is still alive but not necessarily in a fit state to parent, judges are less likely to step in.

I think that we have to go even further. There should be a red flag requiring judges to assess the situation. I believe that section 518(1)*d.2* of the Criminal Code needs to be amended to make it possible for justices to consider evidence involving minors.

Section 518(1)*d.2* currently reads as follows:

d.2) the justice shall take into consideration any evidence submitted regarding the need to ensure the safety or security of any victim of or witness to an offence;

It needs to be expanded to include persons under the age of 18.

Do you have any specific comments on the points I have raised?

[English]

Mr. Downes: I will not comment much on the family law side of it because it is not something I have any knowledge of. You focus on one part. You talk about section 518 and it just mentions "victim" or "witness." I had said in my comments that I

La problématique, c'est l'accès à cette information; et les avocats en droit de la famille ont de la difficulté à avoir accès aux dossiers de la Couronne pour mesurer la problématique ou la dangerosité de l'individu. Il y a quelque chose de possible pour la Couronne ou le juge, mais ça ne semble pas être un réflexe. Par exemple, même si nous faisons la modification du projet de loi avec l'article 515(10) du Code criminel.

Si on parlait de la personne et que l'on ajoutait des enfants mineurs, il serait donc question d'ajouter qu'il est nécessaire de protéger un enfant de moins de 18 ans en plus de protéger le témoin ou les victimes.

Vous avez parlé de l'article 518 du Code criminel sur la preuve qui peut être faite. Mais à l'article 518(1)*d.2* du Code criminel, encore une fois, il est dit ceci :

d.2) le juge de paix prend en considération toute preuve relative au besoin d'assurer la sécurité des victimes ou des témoins de l'infraction qui lui est présentée;

On ne parle à aucun endroit dans la preuve, d'une preuve visant des tiers autres que le témoin ou la victime.

Concernant l'enfant, donc, qui n'est pas témoin, ni victime, il n'y a pas de drapeau rouge à aucun endroit dans le code; ni dans la nécessité de la preuve, ni dans l'étude de sa détention, ni dans l'étude des conditions de mise en liberté qui vont fixer ou hisser un drapeau rouge pour dire que lorsqu'il y a un enfant mineur, il faudrait fixer des conditions pour le protéger.

C'est certain que dans certaines situations, les juges, au Québec en tout cas, avec le directeur de la Protection de la jeunesse, quand c'est le parent qui est tué et qu'il n'y a pas de personne significative pour s'en occuper, la Protection de la jeunesse devrait normalement intervenir pour s'occuper de l'enfant parce que sa sécurité est compromise.

Mais quand le conjoint n'est que victime, qu'il est encore vivant et qu'il n'est pas nécessairement apte à poser des gestes, le juge va moins se poser ce genre de questions.

Je pense qu'il faut aller plus loin et hisser un drapeau rouge à l'intention du juge pour lui dire de regarder cette situation de plus près et même qu'il faudrait aussi amender l'article 518(1)*d.2* du Code criminel pour ajouter que le juge peut avoir des éléments de preuve.

On dit ceci :

d.2) le juge de paix prend en considération toute preuve relative au besoin d'assurer la sécurité des victimes ou des témoins de l'infraction qui lui est présentée;

On devrait ajouter : « les personnes de moins de 18 ans ».

J'aimerais savoir si vous avez des commentaires particuliers concernant mes observations?

[Traduction]

M^c Downes : Je ne vais pas m'attarder à ce qui concerne le droit de la famille, parce que ce n'est pas mon domaine de compétence. Vous vous êtes concentrés sur une chose. À propos de l'article 518, vous avez dit qu'on y trouve les mots « victimes »

would take someone like Zachary to be a victim in this case, a victim of his father's homicide. When you look at section 2 of the Criminal Code, which is the definition section for the entire Criminal Code, "victim" is defined simply as "victim" includes the victim of an alleged offence."

Maybe the answer here, to avoid the other problem I have talked about — about having to articulate each and every one — is to say: Should that section be expanded to make it clear that, when we talk about victims, we talk about people who are directly affected by the commission or alleged commission of a criminal offence, and how could anyone say that the child here was anything other than that? Then you would look at sections 518 and 515 and you would not have to amend them in order to say that a victim includes all of those people who are affected — the remaining siblings, spouse or family members. I wonder whether that would achieve the objective without having to maybe amend any number of different sections of the Criminal Code.

I would like to touch on one other thing you said, senator. The issue here, as I understand it and as we have heard, was not so much whether a judge had the information but whether the information was available to the parties. If it was the case that there was a jail report showing psychiatric problems, why did the Crown not have that report? If there are systemic problems at the provincial level in that regard, it seems to me that you run the risk of running into other problems if provincial agencies and ministries cannot share that kind of information to ensure that it is before a judge in any context.

Lastly, it seems to me the other issue is Crown directives at the provincial level. I know in Ontario that victims are front and centre to the Crown policy manual, and Crowns are directed to consider the interests in a broad context. It seems to me there is very much a responsibility there.

[Translation]

Senator Carignan: This raises a totally different issue that I would like to discuss with you.

[English]

The Deputy Chair: Senator, I just want to point out that I have a list now of five other senators, and we are running late. If your question is short, that would be fine; otherwise, we will put it to a second round, if there is one.

[Translation]

Senator Carignan: I will be brief. You asked why the Crown did not have access to this evidence. I would just like to point out that even if the Crown had had access to the evidence, the grandparents would not have been able to obtain it for their custody petition. Even if the Crown had the evidence, it still would not have changed the fact that the grandparents would not

et « témoins », sans plus de précision. Dans mes remarques d'introduction, j'ai précisé que je considère Zachary comme une victime dans ce cas-là, comme la victime de l'homicide de son père. L'article 2 du Code criminel, qui définit les termes employés dans le Code, explique que la « victime » s'entend de toute personne victime d'un crime allégué.

Pour éviter l'autre problème dont j'ai parlé — c'est-à-dire la nécessité de codifier chaque cas de figure —, la solution ne consisterait-elle pas à augmenter cet article pour préciser que, s'agissant de victimes, on parle bien des personnes directement touchées par la commission ou la commission alléguée d'un acte criminel? Partant, qui pourrait affirmer que les enfants ne seraient pas visés par cette définition? Il serait donc possible de modifier les articles 518 et 515 pour préciser que le terme « victime » englobe toutes les personnes touchées par l'acte criminel, c'est-à-dire les autres frères et sœurs, le conjoint ou la conjointe et les membres de la famille. Je me demande si ce type d'amendement ne ferait pas l'affaire, plutôt que de modifier différents articles du Code criminel.

Permettez-moi de revenir sur une chose que vous avez dite, sénateur. Si je comprends bien, d'après ce que nous avons entendu, le problème n'est pas tant de savoir si le juge avait été saisi de l'information, mais plutôt de savoir si elle avait été remise aux parties. S'il existait effectivement un rapport, dressé en prison, faisant état de troubles psychiatriques, comment se fait-il que la Couronne ne l'ait pas eu en main? S'il existe des problèmes systémiques sur ce plan à l'échelon provincial, je crains que vous ne vous heurtiez à d'autres problèmes si des organismes et des ministères provinciaux ne sont pas en mesure de communiquer ce genre d'information et faire en sorte que le juge en dispose dans de telles situations.

Enfin, j'estime que l'autre problème est celui des directives des avocats de la Couronne provinciale. En Ontario, tout le manuel de politiques de la Couronne s'articule autour des victimes et les procureurs sont invités à tenir compte des intérêts des victimes de façon très large. Je pense qu'il y a là une responsabilité bien définie.

[Français]

Le sénateur Carignan : Je veux mettre un point d'interrogation à la fin. Il y aurait un autre point de discussion...

[Traduction]

Le vice-président : Sénateur, je tiens à vous signaler que j'ai maintenant une liste de cinq autres sénateurs qui veulent poser des questions et que nous commençons à être en retard. Si c'est pour une question brève, ça va, sinon, je vais vous inscrire pour un deuxième tour de table, si nous en faisons un.

[Français]

Le sénateur Carignan : Ce sera court. Vous avez demandé pourquoi la Couronne n'avait pas accès à cette preuve. J'ajouterais que même si la Couronne avait eu accès à cette preuve, les grands-parents, en présentant leur requête en garde, n'auraient pas eu non plus accès à cela. Même si la Couronne l'avait, les grands-parents n'auraient pas pu obtenir cette preuve.

have been in a position to access it. Not having access to the Crown report made it even more difficult for them to successfully petition for custody.

[English]

Mr. Downes: My quick answer is that that is really a problem in the context of family law litigation. My concern here is whether the Crown had the information and whether the judge had it in the bail context. I take your point.

[Translation]

Senator Carignan: There is a disconnect here between the Crown and criminal counsel. The criminal lawyers contend there was no problem while the Crown maintains that it was a criminal and not a family-law matter.

[English]

Senator Runciman: You do not want to talk about family law, and I understand that, but I think there are some biases in family law that carry over to the criminal courts. I suspect the fact that this individual was a mother and a physician, that there was latitude afforded there that probably in other instances would not have been the case.

In your experience, what tests have defendants had to meet when the reverse onus provisions apply? It seems to me there should have been some clear burden on that individual who is charged with murder. If none of the other information was available, we knew she was a flight risk, for example; that is clear. What has your experience been in terms of the requirement with respect to reverse onus? I am sure it is not standard, but do you have any experience in that regard?

Mr. Downes: Not a whole lot. Judges, I think, tend to be very careful about onuses. It is usually the first thing they ask: Whose onus is this? How that translates practically is difficult and it obviously varies case by case. Bails on murder charges are relatively rare, period. I agree with you that the dynamics of this case may well have informed that with the particular characteristics.

In my experience, in a murder bail or in a reverse onus situation, the evidence has to be put forward by the accused. In a case like this, if all they are putting forward is no criminal record, no history, a good parent and a professional, where is the evidence going to come from for the other side? In other words, the Crown still has an opportunity to get that evidence and counter it, and clearly the onus is on the Crown side in that case.

I am generally not concerned about judges not respecting the onus. I think they generally do, if that is what you are getting at.

Cela rend donc cela encore plus difficile pour eux d'avoir une ordonnance de garde ou d'obtenir la garde de cet enfant, puisque n'ayant pas accès au rapport de la Couronne.

[Traduction]

M^c Downes : Très rapidement. Il s'agit en fait d'un problème dans le contexte des procès en droit de la famille. Ce que je me demande, dans ce cas, c'est si la Couronne détenait l'information et si le juge en a été saisi lors de l'audience en cautionnement. Je prends note de votre remarque.

[Français]

Le sénateur Carignan : C'est une faille entre le droit criminel et le droit de la Couronne. Les avocats du domaine criminel disent qu'il n'y a pas de problème et les avocats de la Couronne disent que ce n'est pas du droit de la famille, mais du droit criminel.

[Traduction]

Le sénateur Runciman : Vous ne voulez pas parler de droit de la famille et je le comprends, mais je trouve que le droit familial comporte des travers qui se répercutent dans les causes au pénal. Comme cette personne était à la fois mère et médecin, j'ai l'impression que le tribunal a estimé qu'il disposait d'une certaine latitude qu'il n'aurait peut-être pas eue dans d'autres cas.

Si vous songez à votre expérience, quel critère les défenseurs doivent-ils respecter chaque fois qu'il y a inversion du fardeau de la preuve? J'ai l'impression que le fardeau de la preuve devrait nettement incomber à la personne accusée de meurtre. En l'absence de toute autre information, c'est très clair, comme le fait, dans ce cas, que l'accusée risquait de s'enfuir. Donc, à l'expérience, que pouvez-vous nous dire des exigences relatives à l'inversion du fardeau de la preuve? Je suis sûr que ce n'est pas une norme, mais avez-vous une quelconque expérience à ce sujet?

M^c Downes : Pas vraiment. Je crois que les juges ont tendance à être très prudents en matière de fardeau de la preuve. C'est généralement la première question qu'ils posent : à qui incombe le fardeau? Il est difficile de savoir ce que cela donne sur le plan pratique et, de toute évidence, ça varie d'un cas à l'autre. Les remises en liberté sous caution dans les cas d'inculpation de meurtre sont relativement rares, un point c'est tout. Je conviens avec vous que cette affaire, avec sa dynamique, a sans doute été riche d'enseignements.

À l'expérience, j'ai constaté que, dans les affaires de remise en liberté sous caution pour meurtre et dans les cas d'inversion du fardeau de la preuve, le fardeau incombe à l'accusé. Si, dans une affaire comme celle-là, il n'y a pas de dossier criminel et pas d'antécédent, que c'est une bonne mère et une professionnelle, d'où va venir la preuve contraire? Autrement dit, la Couronne a encore la possibilité de trouver cette preuve contraire et de la déposer, et c'est à elle, de toute évidence, que le fardeau de cette preuve incombe alors.

Je ne crains généralement pas que les juges ne respectent pas la règle du fardeau. C'est ce qu'ils font en général, si c'est ce que vous voulez dire.

Senator Runciman: I would like to have some specifics with respect to what they look for.

You spoke about the Crown directives and about the domestic violence checklist in Ontario. I am not sure if Newfoundland and Labrador has something comparable or not. However, occasionally a Crown can screw up as well. I think that has happened on an occasion or two.

Do you believe that the federal government has a role here in ensuring that there is a clear level of guidance with respect to — and I know you are sticking your toes into the administration of justice perhaps, which can get some noses out of joint. Do you think there is a role that the federal government could play with respect to encouraging a standardized application concerning this kind of issue right across the country?

Mr. Downes: That is a great question because I do not know what each province has. I know the Ontario domestic violence checklist is incredibly thorough. I would be surprised if it is not in some other forum.

To be honest, I have not turned my mind to what federal initiatives could encourage — I know there is generally good cooperation between attorneys general and the federal government, but other than trying to encourage that, it seems to fundamentally be a provincial jurisdiction. Other than the code, which provides good criteria on a number of areas, such as bail or sentencing, on which we are given increasingly more detailed criteria, but on the checklist issue, which is also a police issue, I do not know. I do not have any great ideas; I am sorry.

Senator Runciman: Thank you for being here. You have raised some valid issues. I think we all agree around the table that this is a modest initiative, and while in a positive sense it might not have all of the hoped-for gains, on the negative side, it is a relatively modest concern as well. I want to reiterate my continuing support for the legislation.

[Translation]

Senator Boisvenu: I appreciate your clarification, Mister Downes. Not being a lawyer myself, I do hope that my colleagues will continue my education on the Criminal Code. I have learned a lot over the past few months but at these Committee meetings I am always torn between speaking as a Senator or as the father whose child was murdered because of an incompetent justice and prison system.

I do not possess any theoretical knowledge of the Criminal Code but I am however, familiar with courts through my work with many families whose loved ones have been murdered. Several of these cases involved parents who had murdered their children.

Le sénateur Runciman : J'aimerais avoir quelques exemples précis de ce sur quoi les juges s'attardent.

Vous avez parlé des directives à la Couronne et de l'existence d'une liste de vérifications en Ontario dans les cas de violence familiale. Je ne sais pas s'il existe quelque chose de semblable à Terre-Neuve-et-Labrador. Quoi qu'il en soit, il peut arriver que les avocats de la Couronne fassent une grosse erreur. Je crois que ça s'est produit à une ou deux reprises.

Estimez-vous que l'État fédéral ait un rôle à jouer et qu'il doive produire des directives claires en ce qui concerne... Je sais que vous vous en prenez peut-être à l'administration de la justice, ce qui en défrise certains. Estimez-vous que l'État fédéral doive jouer un rôle et encourager l'adoption d'une procédure normalisée pour ce genre d'affaire, partout au pays?

M^e Downes : C'est une excellente question, parce que je ne sais pas ce qui se passe dans chaque province. Je sais que la liste de vérification à utiliser en cas de violence familiale en Ontario est très complète. Je serais étonné qu'on ne retrouve pas une telle liste ailleurs.

Honnêtement, je n'ai pas réfléchi à ce que le gouvernement fédéral devrait faire... Je sais qu'en règle générale, il y a une bonne collaboration entre les procureurs généraux et le gouvernement fédéral, mais on ne pourrait aller au-delà d'une simple incitation, parce qu'il s'agit essentiellement d'un domaine de compétence provinciale. Je ne sais pas ce qu'il serait possible de faire, à part d'intervenir au niveau du Code qui fixe un certain nombre d'excellents critères à respecter pour plusieurs choses, comme les procédures de libération sous caution et l'établissement des peines qui sont assorties de critères de plus en plus précis, mais je ne sais pas ce qu'il serait possible de faire du côté des listes de vérifications, puisque cela concerne aussi la police. Je n'ai pas d'idée géniale et vous m'en voyez désolé.

Le sénateur Runciman : Merci de vous être déplacé. Vous avez soulevé certains arguments valables. Nous tous, autour de cette table, concevons qu'il s'agit là d'une initiative modeste qui, si on l'examine d'un point de vue positif, n'apporte peut-être pas toutes les réponses qu'on aurait espérées et qui, sous l'angle plus négatif, soulève des préoccupations somme toute assez minimes. Je tiens à rappeler que je maintiens mon appui à cette loi.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Downes, j'apprécie vos éclaircissements. N'étant pas avocat, j'espère toujours que mes collègues vont continuer à m'éduquer au sujet du Code criminel. J'apprends au fil des mois, mais je suis toujours déchiré lorsque j'assiste à ce comité entre parler en tant que sénateur ou de parler comme père de famille dont la fille a été assassinée à cause de l'incompétence du système de justice ou du système carcéral.

N'ayant pas de connaissance théorique du Code criminel, j'ai toutefois une bonne connaissance des palais de justice pour y avoir accompagné beaucoup de familles dont un proche a été assassiné et dans plusieurs cas, où ce sont des enfants qui ont été assassinés par les parents.

Given that we do not live in an ideal world and that judicial errors are a fact of life, do you think that the Criminal Code should serve as a safety net for these families? Do you not think that a safety net of specific provisions should be built into the Criminal Code? The Code refers to public safety in general, but should there not be provisions for more vulnerable groups, such as women and children, who make up the majority of the victims of domestic violence?

Men are rarely murdered. It is normally the woman and the children. One of the greatest sources of frustration for families is knowing that had the Criminal Code contained specific provisions to protect the victims, there would perhaps be fewer miscarriages of justice. I recognize that Crown attorneys are governed by comprehensive codes of conduct but there will always be one who will drop the ball somewhere. However, should the Criminal Code allow judge to take this into consideration?

Do you think that in cases of domestic violence or where women and children are deemed to be in danger, clear provision could be made in the Criminal Code to protect them?

[*Translation*]

Mr. Downes: I agree with you. The code must address protection of victims. That is the ultimate problem, is it not? We have a system where accused people have rights. People always talk about criminals having rights; it is accused people who have those rights. We all have those rights. Victims have rights and interests too.

There was an interesting program last night on TV Ontario, if anyone saw it. It was a debate about this very issue. One of the participants there pointed out how over the last 10 to 20 years, the code has included many amendments to take into account interests of victims within the trial process, whether that is testifying behind screens, victim impact statements, access to third party records, and access to the sexual history of a complainant, that kind of thing, where we have consciously tried to address the role of victims in the Criminal Code.

Will these things continue? They will because people are people. Psychiatric predictions are very difficult to make. I think Ms. Bagby said that trying to predict dangerousness — and any psychiatrist will tell you this — is virtually impossible.

Yes, the code should continue to do whatever it can, but we butt up against the rights of accused people and, generally, I think we do a pretty good job at it. That is why these incidents are, thankfully, relatively rare. I know that means nothing to people who are victims of them, and neither should it. However, they are

Considérant le fait que ces erreurs judiciaires vont continuer à se produire et qu'on ne vit pas dans un monde idéal, selon vous le Code criminel devrait-il représenter un filet de sécurité pour ces familles? Est-ce qu'on ne devrait pas prévoir un filet de sécurité dans le Code criminel en y incluant des prescriptions particulières? On parle de sécurité du public et de la population en général, mais on pourrait prévoir un filet de sécurité dans le Code criminel pour les populations les plus vulnérables, qui sont les enfants et les femmes, qui sont majoritairement toujours les victimes de violence conjugale?

C'est rarement l'homme qui va se faire assassiner. C'est toujours la femme ou les enfants. Les plus grandes frustrations que les familles vivent, c'est de savoir que si le Code criminel avait prévu des prescriptions particulières pour protéger ces gens-là, il y aurait peut-être moins d'erreurs judiciaires. Je comprends qu'on peut donner les plus grandes lignes de conduite à nos avocats de la Couronne, il y en aura toujours un qui va échapper quelque chose. Est-ce qu'on peut la donner au juge, par contre, avec le Code criminel?

Lorsqu'il y a de la violence conjugale ou lorsqu'il y a une présomption de danger pour les femmes et les enfants, y aurait-il une façon de rendre le Code criminel très clair lorsqu'il s'agit de la protection de ces gens-là?

[*Traduction*]

M^c Downes : Je suis d'accord avec vous. Il faut que le Code traite de la protection des victimes. C'est là le problème ultime, n'est-ce pas? Nous avons un système où les accusés ont des droits. Les gens disent toujours que les criminels ont des droits, que ce sont eux qui disposent des droits. Or, nous avons tous les mêmes droits. Les victimes aussi ont des droits et des intérêts.

Certains d'entre vous ont peut-être vu une émission intéressante, hier soir, à TV Ontario. Il s'agissait d'un débat portant précisément sur cette question. L'un des participants a fait remarquer qu'au cours des 10 ou 20 dernières années, le Code a été modifié à de nombreuses reprises pour tenir compte des intérêts des victimes dans les procès, par exemple en leur permettant de témoigner derrière des écrans, de déposer des déclarations de répercussions, d'accéder aux dossiers de parties tiers et d'accéder aux antécédents sexuels d'un plaignant, entre autres choses, tout cela dans le dessein de reconnaître le rôle des victimes dans le Code criminel.

Est-ce que ce genre de chose se reproduira? Certainement, parce que l'homme est homme. Il est très difficile de faire des prévisions de nature psychiatrique. Je crois avoir entendu dire Mme Bagby qu'il est très difficile de deviner la dangerosité de certaines personnes — et certains psychiatres vous le diront également —, que c'est même quasiment impossible.

Il faut effectivement continuer de faire ce que nous pouvons du côté du Code criminel, mais nous butons sur la question des droits des accusés et, en général, je dirais que nous sommes très forts pour ça. Heureusement, ce genre d'incident est assez rare. Je sais que ça ne veut rien dire pour les victimes de ces accusés, et on le

relatively rare. That is why I always have a concern about legislation that responds to a particular case as opposed to a general problem.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mister Downes, do you not think that regardless of it being a rare occurrence, that even one case is one too many?

[*English*]

Mr. Downes: Yes, I do.

Senator Lang: I want to follow up on one or two comments made by Senator Joyal to the earlier witnesses that I think this witness did not hear.

Referring to your background of previously being a Crown prosecutor, perhaps you can shed some light for us who are not lawyers, but I like to think we do bring some common sense around the table. It seems to me in the case we have just heard and has obviously been quite dominant over the last number of years, common sense did not prevail. We had a judicial system where I think, quite frankly, the presiding judge erred and the Crown prosecutor erred. Here was a situation where there was a murder within a family, yet this child was kind of a pawn in the whole soap opera that took place and that ended in such tragedy.

I want to go back to Senator Joyal's point about instructions to the federal Crown prosecutor so that common sense does prevail.

Would you be prepared to accept in a case where you were the Crown prosecutor, such as in your previous role, that if a homicide or a violent assault occurred within a family, as per instructions from the government across the country — not just in Newfoundland and Labrador and Ontario — the policy be that bail should not be granted and it should automatically be opposed by the Crown prosecutor?

Second, if bail is granted, in that case, should the requirement be for the Crown prosecutor to ask that that child or children be removed from the situation until there is a final decision taken?

I think that a common-sense approach would go a long way to negating a situation like this ever occurring again. I would like to hear your comments on that.

Mr. Downes: When I was a Crown, I did get directives from the Attorney General on what positions to take in particular instances — for example, when it was not appropriate for the Crown to agree to a conditional sentence. That was a policy that I recall a directive on.

If I got a directive saying that in a domestic violence case — there is a difference between legislation saying there should be no bail and a directive saying the Crown should oppose bail.

comprend bien. Quoi qu'il en soit, de telles affaires sont relativement rares. Voilà pourquoi j'ai des réserves envers un texte de loi qui est une réaction à un cas particulier plutôt qu'à un problème général.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur Downes, même si c'est rare et qu'on n'avait qu'un cas ou deux, ça ne vous semble pas être de trop?

[*Traduction*]

M^e Downes : Effectivement.

Le sénateur Lang : Je veux revenir sur une chose ou deux mentionnées par le sénateur Joyal aux témoins précédents et que le témoin actuel n'a peut-être pas entendues.

Étant donné votre expérience passée de procureur de la Couronne, vous allez peut-être éclairer un peu les choses pour nous qui ne sommes pas avocats, même si j'aime à penser que nous injectons un peu de bon sens à cette table. J'ai l'impression que, dans la cause dont nous venons juste d'entendre parler et qui domine les débats depuis un certain nombre d'années, ce bon sens n'a pas été au rendez-vous. Très honnêtement, je trouve que le juge présidant a fait erreur, tout comme le procureur de la Couronne. Il s'agissait d'un meurtre commis au sein de la famille et voilà que cet enfant a en quelque sorte été pris en gage dans ce mauvais roman-feuilleton qui s'est terminé en tragédie.

Revenons-en à ce qu'a dit le sénateur Joyal au sujet des directives qu'il faudrait donner au procureur de la Couronne pour que le bon sens prévale.

Supposons que vous endossiez de nouveau la toge de procureur de la Couronne et qu'on vous confie une cause d'homicide ou d'agression violente au sein d'une famille. Seriez-vous d'accord qu'on donne pour consigne à tous les procureurs de la Couronne, partout au pays — et pas simplement à Terre-Neuve-et-Labrador et en Ontario — de s'opposer systématiquement à toute remise en liberté sous caution?

Deuxièmement, en cas d'acceptation de la remise en liberté provisoire, ne conviendrait-il pas d'imposer au procureur de la Couronne de demander que l'enfant ou les enfants soient placés ailleurs jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue?

J'estime que, si l'on injectait un peu de bon sens dans tout ça, on ferait beaucoup pour éviter que de telles situations se reproduisent. Qu'en pensez-vous?

M^e Downes : Quand j'étais procureur de la Couronne, c'est le Procureur général qui me fixait la conduite à tenir dans telle ou telle situation et qui faisait, par exemple, qu'il fallait s'opposer à une peine d'emprisonnement avec sursis. C'était une des politiques en vigueur à propos de laquelle je me rappelle avoir vu une directive.

Si l'on me fixait pour directive que, dans une cause de violence familiale... il y a une différence entre le fait d'avoir un texte de loi empêchant la libération sous caution et une directive exigeant des procureurs de la Couronne qu'ils s'opposent au cautionnement.

Senator Lang: I know. I am talking about instructions.

Mr. Downes: If the directive is that the Crown should oppose bail in all the circumstances, the directive should be worded in a way that says the Crown should have that as the default position, subject to X, Y and Z, because I do not think there can be a blanket rule that is fair to everyone. If the presumption is that the Crown would oppose bail — and, frankly, that is effectively what happens in the cases I am aware of — there will be cases where all of the facts are on the table, all of the evidence is out, and no one has a concern about repeat violence. Those cases do exist.

Similarly, there will be cases where there is lots of evidence. Everyone is informed — that is, the Crown, the defence and the judge. It is clear, or a judge is able to make an informed decision, that access to the children is appropriate. Should they be rare? Maybe. But should we have a directive that says, “in all cases?” I think the potential damage you do to families from that situation is still there. In other words, there still must be some discretion.

Senator Lang: I am not here to argue; I just want to make the point. All I want here is common sense. There is a murder. There is a homicide. There is violent assault. There is either one or two of those situations in a family and children are involved. If instructions were given to the Crown prosecutors that bail is automatically opposed, then if bail is granted, there is a request that that child or children are taken out of that situation until it is resolved.

Mr. Downes: I would have no problem with a directive saying that the Crown should consider or make that request. It should not be an automatic result, though.

Senator Lang: The decision lies with the judge, obviously.

Senator Joyal: Of course.

Senator Lang: I rest my case.

The Deputy Chair: Very well argued, by the way.

Senator Baker: I am bringing you back, witness, to Senator Banks's bill that is before us. As you pointed out, in this particular instance the person had been denied bail and it was on appeal that bail was granted.

Section 515(10)(b) of the Criminal Code of Canada has been around for a long time. It is the secondary ground. There are three grounds, three sections. The only one that has changed over all the years is the third, the tertiary ground, the first portion of which, you remember, was declared unconstitutional. This second ground has not changed. The Supreme Court of Canada dictates, to a large degree, how each judge interprets the words in that second ground. Each one of the words has been clearly spelled out in cases before the Supreme Court of Canada, in cases like that of *Morales* and *Pearson*. I think those are the two principal cases. The words have been taken apart — for example, what does it

Le sénateur Lang : Je sais, je parle des directives.

M^c Downes : Si le procureur de la Couronne reçoit pour directive de s'opposer à la remise en liberté provisoire dans tous les cas, il faudra que celle-ci soit libellée pour préciser que la Couronne doit adopter une telle position par défaut, quand les conditions X, Y et Z s'appliquent, parce que j'estime qu'il ne peut y avoir de règle générale susceptible d'être juste pour tout le monde. Si l'on part de l'hypothèse que le procureur de la Couronne doit s'opposer systématiquement à la remise en liberté sous caution et, très honnêtement, c'est ce qui s'est passé dans les causes que je connais — il arrivera tout de même qu'au vu de tous les faits et de toutes les preuves, on ne craigne pas de récidive violente. Il y a des cas comme ça.

Et puis, dans certains cas, on disposera d'une abondance de preuves. Tout le monde sera bien renseigné, c'est-à-dire le procureur de la Couronne, l'avocat de la défense et le juge. Il sera clair que l'accès à l'enfant est approprié, ou du moins le juge pourra rendre une décision éclairée dans ce sens. De tels cas sont-ils forcément rares? Peut-être. Faut-il que la directive précise « dans tous les cas »? Dans ce genre de situation, on risque encore de porter tort aux familles. Autrement dit, il faut exercer un certain pouvoir discrétionnaire.

Le sénateur Lang : Loin de moi l'idée de relancer le débat, mais je veux faire une remarque. Tout ce que je réclame, c'est du bon sens. Il y a eu meurtre. Il y a eu homicide. Il y a eu agression violente. Dans un cas ou deux une famille et des enfants sont concernés. Si les procureurs de la Couronne ont pour consigne de s'opposer systématiquement à la remise en liberté sous caution, mais que celle-ci est consentie, alors, ils doivent demander que l'enfant ou les enfants soient retirés de la situation jusqu'à ce que l'affaire soit réglée.

M^c Downes : Je ne verrais aucun problème à ce qu'une directive invite les procureurs de la Couronne à formuler une telle requête. Cependant, le résultat ne serait pas garanti.

Le sénateur Lang : À l'évidence, la décision revient au juge.

Le sénateur Joyal : Bien sûr.

Le sénateur Lang : J'ai terminé mon plaidoyer.

Le vice-président : Soit dit en passant, vous avez bien plaidé.

Le sénateur Baker : Maître, je vais vous ramener au projet de loi du sénateur Banks dont nous avons été saisis. Comme vous l'avez dit, dans ce cas particulier, la libération sous caution a été refusée et c'est en appel qu'elle a été accordée.

L'article 515(10)(b) du Code criminel du Canada existe depuis longtemps. Il traite des motifs secondaires. Il y a trois types de motif, dans trois articles. Le seul qui ait été modifié au fil des ans est le troisième dont la première partie, vous vous en souviendrez, a été déclarée inconstitutionnelle. Le second motif, lui, n'a pas été modifié. Dans une large mesure, la Cour suprême du Canada dicte à chaque juge la façon dont il doit interpréter ce second motif. Chaque mot a été soupesé dans les causes dont la Cour suprême du Canada a été saisie, comme les causes *Morales* et *Pearson*. Je crois d'ailleurs que ce sont les deux principales causes en l'espèce. Les mots ont été décortiqués. Par exemple, qu'entend-

mean to have the safety of the public, for the protection of the public, and then the likelihood of committing a criminal offence? All of those things have been broken down and interpreted.

Would you agree with me that each judge, when they deal with that ground, will go through the very same procedure and analyze what the Supreme Court of Canada has interpreted as the meaning of those words.

Mr. Downes: I think that is built into their understanding of bail and their training on bail and all the leading bail texts. Yes, I agree with you.

The Deputy Chair: Senator Baker, I have to catch you off this point briefly. We will lose our television coverage at 6:15 p.m. We will continue with the meeting, but I think at this point I will just do a momentary adjournment and then we will immediately come back so that the cameras are able to finish their coverage of today's hearing.

Senator Baker: Getting to my point, all of the words have been interpreted. Along comes Senator Banks with this bill before the Senate, injecting new words into the Criminal Code, namely, "or any person under the age of 18 years."

Would you not agree with me, witness, from your vast experience — and I followed you in case law over the years, over 80 reported cases — that now, when a judge looks at this new provision and looks at bail in the first instance, at the provincial court level when bail is being determined, that they will look at those words and say, "What do those words mean?" They will then look at and say, "What was the intent of those words passed by the Senate on this day?" Do you agree that that will be the case in the future?

Mr. Downes: I think that is very likely the way they will go about it, whether or not they will use those words. However, that is the way they will look at it.

Senator Baker: Will you not agree, as a final point, that Senator Banks has achieved his purpose in that it will direct our courts, in judgments, to have a look at those additional words and say, "What do they mean? What was the intent of Senator Banks in introducing it and the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs," and they will go over your testimony and see what you said as well — is that not correct?

Mr. Downes: I would be honoured if they did that. I love your cross-examination, senator.

The truth is, will they? Yes. I think you are right. They will look at it and say, "Is that on the checklist?" But to come back, I am not sure that is the issue. The issue is whether the information was there.

on par sécurité du public ou protection du public et risque qu'un acte criminel soit commis? On a donc examiné à la loupe et interprété chaque terme.

Ne pensez-vous pas qu'en présence de ce genre de motif tous les juges vont appliquer la même procédure et interpréter chaque mot à la façon dont l'a fait la Cour suprême du Canada?

M^e Downes : J'estime que cela découle de la façon dont ils comprennent la libération sous caution ainsi que de la formation qu'ils ont reçue à ce sujet, de même que des jugements faisant jurisprudence en matière de libération sous caution. Je suis d'accord avec vous.

Le vice-président : Sénateur Baker, je dois vous interrompre un instant parce que nous ne serons plus diffusés à compter de 18 h 15. Nous allons poursuivre la réunion, mais je crois que, pour l'instant, je vais ordonner une brève suspension de séance et nous reviendrons tout de suite après la fin de la couverture télévisée.

Le sénateur Baker : Pour en revenir à ce que je disais, chaque mot a donc été interprété. Voilà que le sénateur Banks dépose ce projet de loi au Sénat, projet de loi qui prévoit l'ajout de la mention « des personnes âgées de moins de 18 ans » à une disposition du Code criminel.

Étant donné votre vaste expérience, maître, — je vous suis dans la jurisprudence depuis des années, avec plus de 80 jugements publiés contenant votre nom — ne pensez-vous pas qu'à l'examen d'une telle disposition dans un tribunal provincial, là où la libération sous caution est décidée, le juge de première instance va se demander ce que peuvent bien signifier ces mots-là? Sa prochaine question sera : « Quelle était l'intention du Sénat quand il a adopté ces mots, ce jour-là? » Ne pensez-vous pas que c'est ce qui va se produire dans l'avenir?

M^e Downes : C'est très probable, que le juge s'interroge en ces termes ou pas. Quoi qu'il en soit, c'est ainsi qu'il appréhendera la chose.

Le sénateur Baker : Au final, ne pensez-vous pas que le sénateur Banks a atteint son objectif en ce sens qu'au moment de rendre leur jugement, les tribunaux se demanderont ce que ces mots-là veulent dire, quelle était l'intention du sénateur Banks quand il a déposé son projet de loi et qu'elle était l'intention du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, et enfin, ne croyez-vous pas qu'ils étudieront votre témoignage pour voir ce que vous avez également déclaré? Est-ce que je me trompe?

M^e Downes : Je me sentirais honoré qu'ils le fassent. J'aime votre façon de mener les contre-interrogatoires, sénateur.

En vérité, il y a lieu de se poser la question. Je pense que vous avez effectivement raison. Ils vont examiner ce texte et se demander si cette mention apparaît quelque part sur leur liste de vérifications. Pour en revenir à ce qui nous intéresse, je ne crois pas que le problème se situe à ce niveau. Le problème c'est de savoir si l'information est accessible.

Senator Baker: But, witness, would you not agree that it is the words in the Criminal Code that are followed by every adjudication, by every judge in determining what fits in that particular section on bail? That is a fact.

Mr. Downes: Yes, I would hope so.

Senator Baker: They would pay attention to this particular section.

As far as the Crown manuals are concerned, they are all different right across Canada — there is no doubt about that. There are some similarities in general, but they are quite different. I have examined all of them, and I tell you that in some cases they are drastically different. They are all online for anyone to read.

The fact of the matter is that Senator Banks is introducing new words to the Criminal Code and it will achieve his purpose in looking toward the future and seeing judges interpret what he meant by the introduction of these words.

Mr. Downes: His purpose is to prevent these things happening. If that question had been asked in that case, the Crown would have said there is no concern and the defence would have said there is no concern because no one had the information they needed, so it would not have made any difference.

Senator Baker: Yes, but you are assuming that, in not having the words there, it would have the same ultimate result than if the words were there, which is something we can only speculate on. By Senator Banks putting the words there, however, it will at least direct attention in that area. Thank you.

The Deputy Chair: Any comment, Mr. Downes?

Mr. Downes: I am not sure speculation is the way to go about making these amendments when I have suggested there are potential downsides to them.

The Deputy Chair: Thank you.

Mr. Downes: I want to make it clear that, at the end of the day, this is not an amendment that, as criminal defence lawyers, we say, “This is bad; it will harm the accused.” It is not that kind of amendment. It is an amendment where we say, “Let us look to see if there are any other downsides to it as well.”

Senator Baker: I appreciate your testimony; there is no doubt about that. However, in the process we should also look at the reality of the situation in that it will direct the court’s mind to what is in the Criminal Code, which is this new addition.

Senator Banks: Anyone on any legal question who follows Senator Baker is an idiot. In vaudeville the rule is you never follow a kid act or a dog act because you will die, or the Shumka Dancers. Nothing can go on after the Shumka Dancers. I will have the temerity to tread where angels fear to tread and ask a question.

I know that in your profession, Mr. Downes, the rule is you do not ask a question until you know the answer but I am not a lawyer, so I am not bound by that.

Le sénateur Baker : Cependant, maître, ne pensez-vous pas que chaque juge va s’appuyer sur ce que dit le Code criminel pour déterminer s’il se trouve en présence d’un cas où cet article du Code sur la mise en liberté provisoire s’applique? C’est un fait.

M^e Downes : Je l’espère.

Le sénateur Baker : Dans ce cas, le juge s’arrêterait à cet article.

Pas une province n’a le même manuel de directives adressé aux procureurs de la Couronne, c’est indéniable. Ces ouvrages se recoupent en général, mais ils sont très différents. Je les ai tous examinés et je peux vous affirmer que, dans certains cas, ils sont même radicalement différents. Soit dit en passant, tout le monde peut les consulter en ligne.

En fait, le sénateur Banks introduit de nouveaux termes dans le Code criminel, ce qui lui permet de parvenir à ses fins, c’est-à-dire d’amener les juges à interpréter ce qu’il a voulu dire en introduisant ces mots.

M^e Downes : Son objectif est d’éviter que tel soit le cas. Si le juge s’était posé la question dans la cause dont on parle, l’avocat de la Couronne n’aurait émis aucune réserve et la défense aurait affirmé qu’il n’y a pas de problème parce que personne ne disposait de l’information nécessaire et rien n’aurait changé.

Le sénateur Baker : Certes, mais vous supposez que le fait de ne pas apporter cette précision aurait le même résultat qu’en faisant cet ajout, ce sur quoi nous ne pouvons que spéculer. En inscrivant ces termes-là, le sénateur Banks va au moins attirer l’attention sur ce plan. Je vous remercie.

Le vice-président : Des commentaires, maître Downes?

M^e Downes : Je doute que la spéculation soit la bonne façon de modifier le Code, surtout, comme je le crois, que ces amendements pourraient avoir des impacts négatifs.

Le vice-président : Merci.

M^e Downes : Je tiens à préciser qu’au bout du compte, les avocats de la défense n’iront pas dire que cet amendement est mauvais et qu’il va causer un préjudice à l’accusé. Ce n’est pas de ça qu’il s’agit. Nous disons simplement à propos de cet amendement qu’il y a lieu d’examiner s’il n’aurait pas aussi un côté négatif.

Le sénateur Baker : Je comprends ce que vous dites et je n’en doute pas. À la faveur de ce processus, nous devons également examiner la réalité de la situation, en ce sens que les tribunaux vont devoir réfléchir sur ce que dit le Code criminel, sur cet ajout.

Le sénateur Banks : Celui ou celle qui veut poser des questions de nature juridique dans la foulée du sénateur Baker est un idiot. Dans le genre vaudeville, la superstition veut qu’il ne faut jamais passer derrière le numéro d’un enfant ou d’un chien parce que ça porte malheur, ni après les Ukrainian Shumka Dancers d’ailleurs. Aucun numéro ne vient après les Shumka dancers. Eh bien, moi, je vais avoir la témérité de m’avancer en terrain incertain et de risquer une question.

Dans votre profession, maître Downes, il est de mise de ne jamais poser de question à laquelle on n’ait pas déjà de réponse, mais comme je ne suis pas avocat, je ne suis pas tenu par cette règle.

I have suggested to the committee — and it was suggested by the author of this bill in the House of Commons — that we know this will not fix everything. We know this is not riveted and ironclad. However, as I think Senator Baker has stated, it might, in some circumstances, call the attention of the judge — because we do not see a way to call the attention of the Crown prosecutor — to asking this question. That is the hope. You have suggested that there are downsides to that, and I heard what you said. I do not practice law. I do something much simpler than that, which is to make law. Practising law is much more difficult.

I am hopeful, and I have said to this committee that I think this bill would do no harm. I cannot see that the bill would do harm and you have not convinced me tonight that it would do harm.

However, I do have a question to ask you. Parenthetically, you suggested that perhaps we should look at another way of going about this, for example, looking at the definition of “victims,” as set out in the Criminal Code, what is meant by “victims.” We looked at that, and the conclusion at which we arrived was that as soon as you start trying to define “victim” — the guy next door, the guy to whom he owes a lot of money, someone he knew a long time ago. Society is the victim when crimes of this kind are committed. We could not find a way to define “victim” that would be fair and that would achieve the ends we sought in devising this bill.

As Senator Baker said, there are three sort of pillars that a judge looks at in determining whether or not to grant bail in a non-capital case and they are — first, the likelihood of the defendant appearing at whatever the next requirement is; second, the likelihood of the accused committing another crime; and third, the calling into disrepute of the law. I think that is correct.

Senator Baker: Yes, you are generally correct.

Senator Banks: It is something like that.

If those are the criteria that are looked at by a judge in a lesser case, when the onus is on the Crown to show why bail ought not to be granted, are those also the criteria that must be met by an accused in a capital case to show why they should be released on bail?

Mr. Downes: The onus is on the accused person to show that none of those factors, or the other factors, are present in their case. In other words, they have to defeat that. They have to put forward — and this was Senator Runciman’s question — evidence about what they will do when they get out.

Senator Banks: In response to those three pillars, they have to prove the negative, in effect?

Mr. Downes: Yes, that those things are not a concern. It is their onus.

Senator Banks: Right. I guess I am restating Senator Baker’s point. If we add into those considerations, is it not possible that a judge will say, referring to the specific case that gave rise to this — and I know that you cannot make law about anything based on a particular circumstance and we have tried not to do that — however,

J’ai déjà dit au comité — tout comme l’auteur de ce projet de loi à la Chambre des communes — que nous sommes conscients de l’impossibilité de tout régler avec cette mesure. Nous savons qu’elle n’est pas blindée. Cependant, comme l’a, je crois, précisé le sénateur Baker, dans certaines circonstances, cet amendement aurait le mérite d’attirer l’attention du juge — parce que nous n’y voyons pas un moyen d’attirer l’attention des procureurs de la Couronne — qui se posera cette question. C’est ce que nous espérons. Vous avez parlé d’impacts négatifs et j’ai bien compris ce que vous avez dit. Moi, je ne pratique pas le droit. Je fais quelque chose de beaucoup plus simple que cela, je fais les lois. La pratique du droit est bien plus difficile.

J’espère, comme je l’ai dit à ce comité, que ce projet de loi ne causera de tort à personne. Je ne vois d’ailleurs pas en quoi il pourrait causer un tort et, ce soir, vous ne m’avez pas convaincu que tel pourrait être le cas.

Quoi qu’il en soit, j’ai une question à vous poser. Tout à l’heure, vous avez suggéré entre parenthèses que nous devrions aborder tout cela d’une autre façon, par exemple en envisageant de définir le mot « victimes » dans le contexte du Code criminel. C’est ce que nous avons fait et nous en sommes arrivés à la conclusion que, dès qu’on essaie de définir le mot « victime »... c’est le type d’à-côté, celui à qui ont doit beaucoup d’argent, celui qu’on connaît depuis longtemps. Quand ce genre de crime est commis, c’est la société tout entière qui est victime. Nous ne pourrions pas définir le mot « victime » d’une façon qui soit juste et équitable et qui permette de parvenir aux fins visées par ce projet de loi.

Comme l’a dit le sénateur Baker, pour déterminer s’il y a lieu d’accorder la libération sous caution, le juge s’appuie sur trois piliers : le premier, c’est la probabilité que l’intimé se présente là où il sera tenu de le faire la fois suivante; le deuxième, c’est la probabilité que l’accusé commette un autre crime; le troisième, c’est le risque que la loi soit discréditée. Je ne crois pas m’être trompé.

Le sénateur Baker : Dans l’ensemble, vous avez raison.

Le sénateur Banks : C’est quelque chose comme ça.

Est-ce que les critères appliqués par le juge pour déterminer s’il y a lieu de mettre un accusé en liberté provisoire dans une affaire moins grave, quand le fardeau de la preuve incombe à la Couronne, seront les mêmes dans le cas de personnes accusées de meurtre?

M^e Downes : Il incombe à la personne accusée de prouver que ces facteurs ou d’autres ne s’appliquent pas à leur cas. Autrement dit, il doit démontrer ce genre d’argument. L’accusé doit prouver — et on rejoint ici la question du sénateur Runciman — ce qu’il fera après sa libération.

Le sénateur Banks : L’accusé doit, dans les faits, prouver qu’aucun de ces trois piliers ne s’applique à lui?

M^e Downes : Effectivement et il n’y a pas de problème à cela. Ce fardeau incombe à l’accusé.

Le sénateur Banks : Parfait. Je pense que je vais reformuler ce qu’a dit le sénateur Baker. Je sais qu’on ne peut pas faire de loi à partir d’une situation particulière et nous nous sommes efforcés d’éviter ce piège. Toutefois, en plus de tout ce qui s’est dit, si l’échec lamentable de notre système devait entraîner une affaire

in the egregious failure of our system that gave rise to this case, which is that, I think it is fair to say, if the judge who finally, for the second time, released Dr. Turner on bail had been in possession of the facts that were known to various agencies and ought to have been known to the Crown, and if the Crown, having known those things, ought to have and would have assiduously opposed the granting of bail — it is inconceivable to me that the judge would have granted bail. In that case, this young fellow would still be alive and we would not be talking about this, except that we probably would, as you said, from another case.

Given that, and given the fact that Crowns sometimes do not have access to that information which might have come from a social agency, or sometimes do not avidly pursue it and sometimes decide, for other reasons such as overload, et cetera, not to assiduously oppose bail, is it possible or likely that a judge, looking at this new, tiny criterion, will say to the Crown — and I do not know how this is done — “Are there any kids involved here?” Might that happen? If so, is it more likely to happen if these few words are in the Criminal Code than if they are absent?

Mr. Downes: This was Senator Wallace’s earlier point. In a case today, with or without this provision, if someone was accused of homicide and they came before a judge on a reverse onus bail — in some ways, particularly if it is a woman — I could not imagine it not being part of the first few things out of either party’s mouth that there are children, particularly in a spousal homicide. I cannot imagine a judge not asking the question to at least the Crown — or, in a reverse onus, to the defence: “Counsel, do you want to give me an opening statement as to your client’s situation?” “Yes, she is accused of killing her husband.” “Are any children involved here?” I would be astonished if that question were not asked.

Senator Banks: Here is the problem: In the case before us, it was not a capital case. The trial — if that is what the word is — at which bail was granted to Dr. Turner was not a trial for murder, so the onus was not on Dr. Turner. The onus was on the Crown because it was a hearing on extradition and not on murder.

Mr. Downes: Senator, I do not know if you are correct on that, because the charge was murder in the States, and the States were seeking her extradition. I stand to be corrected, but a bail hearing on an extradition, not capital, but what we call a 469 offence in Canada, would be a reverse onus bail. This bail was a reverse onus situation. At the end of the day, does that affect a whole lot? You still ask the relevant questions: Who was asking the question and what answers were being given?

comme celle-là — car je crois que c’est effectivement ce qui s’est passé ici —, je trouverais inconcevable qu’à la faveur d’une seconde audition de la cause, advenant que le tribunal ait disposé de tous les faits connus des divers organismes et de la Couronne et que la celle-ci se soit dûment opposée au consentement de la libération sous caution, je trouverais inconcevable, donc, qu’un juge accorde la libération provisoire. En l’espèce, le garçonnet serait encore vivant et nous ne serions pas en train de parler de tout cela, si ce n’est, comme vous l’avez dit, que nous aurions peut-être entendu parler d’un autre cas.

Cela étant posé, et étant donné qu’il arrive que les procureurs de la Couronne n’aient pas accès aux informations que peut posséder un organisme social, que ce soit parce qu’il ne cherche pas véritablement à l’obtenir et qu’il décide éventuellement, par exemple à cause d’une surcharge de travail, de ne pas assidûment s’opposer à la remise en liberté sous caution, est-il possible ou envisageable qu’un juge examinant la chose de nouveau note ce tout petit critère au passage et demande au procureur de la Couronne — je ne sais pas comment ça peut se faire — s’il y a des enfants dans le portrait. Cela pourrait-il arriver? Si oui, ne pourrait-on pas augmenter les chances que ça se produise en ajoutant ces quelques mots dans le Code criminel, plutôt que de laisser le Code en l’état?

M^e Downes : C’est ce que le sénateur Wallace a dit tout à l’heure. Aujourd’hui, avec ou sans cette disposition, face à une personne accusée de meurtre à qui s’applique le fardeau inversé de la preuve — surtout s’il s’agit d’une femme —, je ne vois pas comment l’existence d’enfants pourrait ne pas être signalée par l’une ou l’autre des parties, surtout dans le cas du meurtre d’un conjoint ou d’une conjointe. Je n’imagine pas un juge ne posant pas cette question, au moins au procureur de la Couronne — ou en cas de fardeau de la preuve inversé, à l’avocat de la défense : « Maître, commencez par m’exposer la situation de votre client? » « Elle est accusée d’avoir tué son conjoint. » « Y a-t-il des enfants? » Je serais étonné que cette question ne soit pas posée.

Le sénateur Banks : Voici le problème : l’affaire dont nous avons parlé n’était pas un procès capital. Le procès — si l’on peut s’exprimer ainsi — qui a donné lieu à la libération sous caution de la Dre Turner n’était pas un procès pour meurtre et le fardeau ne reposait donc pas sur l’accusée. C’est à la Couronne qu’incombait le fardeau parce qu’il s’agissait d’une audience en matière d’extradition et non de meurtre.

M^e Downes : Sénateur, je ne suis pas certain que vous ayez raison sur ce plan parce qu’elle avait été accusée de meurtre aux États-Unis et que ce sont les États-Unis qui réclamaient son extradition. Il est possible que je me trompe, mais une audience pour remise en liberté sous caution dans les cas d’extradition n’est pas capitale; ce que nous appelons une infraction au titre de l’article 469 au Canada implique une audition de libération sous caution avec inversion du fardeau de la preuve. Pour cette audition, la charge de preuve était bel et bien inversée. En fin de compte, cela a-t-il vraiment beaucoup d’importance? Il faut tout de même se poser les questions pertinentes : qui posait les questions et quelles réponses ont été données?

Senator Banks: In that case, do you think that the addition of these words might have a salutary effect?

Mr. Downes: As I say, to me, the question will be asked: Are there children involved here? In this case, what would have happened? The defence would have said, “Yes, there is a young child and there is no evidence of any problems.”

The Crown then needs to get that information. This amendment will not make the Crown get information that otherwise has fallen through the cracks.

Senator Banks: Will it not?

Mr. Downes: I do not see it. Certainly, if they have the information, a Crown will not ignore it.

Senator Banks: If you are right, then the bill will achieve no good. I still contend that it will do no harm. However, if I am right, there might be an occasion or two on which the judge — because this does not seek to do anything but call the attention of the judge in this case — I hope there will be an occasion on which the judge will say: “Are there kids involved here?” “Yes, Your Honour.” “Well, let me hear the story. Who are they? Where are they?”

That did not happen in this case and it also did not happen in two other cases that we heard about today.

Mr. Downes: If that did not happen, that is shocking to me.

Senator Banks: It is shocking.

Mr. Downes: If they knew about it and the Crown never sought to review this bail —

Senator Banks: That is precisely what happened. Thank you, Mr. Downes. I appreciate your time, sir.

The Deputy Chair: We have one final question from Senator Carignan.

[*Translation*]

Senator Carignan: Could you confirm that you do indeed practice in Ontario?

[*English*]

Mr. Downes: Yes.

[*Translation*]

Senator Carignan: I wanted to know whether the situation was the same in Ontario. It appears that in cases of domestic violence in Québec, where the victim is the female spouse, the judge will, unless the Superior Courts rule otherwise, issue a restraining order prohibiting the defendant from communicating with her. However, judges do not rule on children when they are neither witnesses nor victims.

Does this type of generic order also exist in Ontario?

Le sénateur Banks : Pensez-vous que, dans ce cas, l’ajout de ces termes aurait eu un effet salutaire?

M^e Downes : Comme je le disais, la question de la présence éventuelle d’enfants aurait été posée. Que se serait-il passé dans ce cas? La défense aurait dit : « Oui, il y a des enfants et aucune preuve n’établit qu’il y ait de problème à cet égard ».

La Couronne aurait dû être saisie de l’information. Dans ce cas, l’amendement n’aurait pas permis à la Couronne d’obtenir l’information en question, puisqu’elle serait, de toute façon, passée au travers des mailles du filet.

Le sénateur Banks : Ah non?

M^e Downes : Pas selon moi. Il est évident que si un procureur a cette information, il ne peut en faire fi.

Le sénateur Banks : Si vous avez raison, alors le projet de loi ne sert à rien. Pourtant, je prétends qu’il ne fera de tort à personne. Si j’ai raison, il pourra arriver une fois ou deux qu’un juge — parce qu’il n’est pas question de chercher quoi que ce soit d’autre ici que d’attirer l’attention du juge — pose la question : « Y a-t-il des enfants? », du moins je l’espère. On lui répondra « Oui, votre honneur » et il dira « Eh bien, dites-moi tout, dites-moi qui ils sont? Où sont-ils? »

Ce n’est pas arrivé dans ce cas et ce n’est pas arrivé non plus dans deux autres cas dont nous avons entendu parler aujourd’hui.

M^e Downes : Eh bien, si ça n’est pas arrivé, je trouve ça choquant.

Le sénateur Banks : C’est choquant.

M^e Downes : Si la Couronne était au courant et qu’elle n’a pas cherché à questionner la libération sous caution...

Le sénateur Banks : C’est précisément ce qui s’est produit. Merci, maître Downes. J’apprécie le temps que vous avez pris.

Le vice-président : Nous entendrons une dernière question du sénateur Carignan.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Pouvez-vous me confirmer que vous pratiquez le droit en Ontario?

[*Traduction*]

M^e Downes : Oui.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Je voulais savoir si c’était le même cas en Ontario, mais au Québec, il semble que lorsqu’il y a un cas de violence conjugale, puisque la conjointe est une victime, le juge va interdire à l’accusé de communiquer avec la victime — donc sa conjointe —, sauf jugement de la Cour supérieure, et ne va mettre aucune conclusion pour les enfants puisqu’ils ne sont ni témoins ni victimes.

Est-ce que vous avez ce genre d’ordonnance type en Ontario également?

[English]

Mr. Downes: When you say they may prohibit communication, it is virtually never; it is always that they do. The typical order you are thinking of is — shall not have direct or indirect communication with — name the spouse or the children — unless through family court proceedings or a family court order, unless through the order of a family court or something of that nature. Sometimes it is added, “or through counsel for the purposes of family law proceedings.” Yes, it is a typical order to have the criminal bail allow for communication in the family court context. Usually, there is a benefit to that because you want them to sort out the legal side of the family law proceedings.

[Translation]

Senator Carignan: Have you ever observed cases of children being included in the order despite not being either a witness or a victim?

[English]

Mr. Downes: Yes.

[Translation]

Senator Carignan: However, it appears to be the exception to the rule, does it not?

[English]

Mr. Downes: I have seen fairly commonly, if there is violence in the home, “shall not have contact with the spouse or the children.” Usually, the accused has to move out of the house and go live somewhere else, so that is not unusual.

The Deputy Chair: That concludes today’s hearing. Mr. Downes, thank you. Your perspective as a former Crown counsel and a defence counsel brings depth to the discussion. Not one of us around the table has that. The information is useful, and we will give it much thought.

Mr. Downes: I am grateful. Thank you.

The Deputy Chair: Tomorrow, we will reconvene at 10:30 a.m. We have one witness, Heidi Illingworth, from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime. Perhaps we will follow that with clause-by-clause consideration of this bill.

(The committee adjourned.)

[Traduction]

M^e Downes : Quand vous dites que le juge va interdire à l’accusé de communiquer avec la victime, cela n’arrive en fait presque jamais; ce n’est jamais ce qu’ordonne un juge. L’ordonnance classique à laquelle vous faites allusion — celle qui précise les règles de communication directe ou indirecte — nomme le conjoint, la conjointe ou les enfants, à moins qu’il s’agisse d’une procédure devant le tribunal de la famille ou d’une ordonnance du tribunal de la famille et à moins qu’il s’agisse d’une ordonnance émise par un tribunal de la famille ou de quelque document de cette nature. On y trouve parfois la mention « ou par la voix de l’avocat aux fins d’une instance en droit de la famille ». Il est courant que l’ordonnance de remise en liberté sous caution au pénal n’interdise pas la communication entre les parties quand il s’agit d’une affaire jugée par un tribunal de la famille. On trouve un avantage à agir ainsi parce qu’on veut que les parties règlent leur différend sur le plan juridique, dans le cadre d’une instance judiciaire en droit de la famille.

[Français]

Le sénateur Carignan : Mais est-ce que vous avez vu des cas où les enfants étaient inclus dans l’ordonnance, même s’ils n’avaient pas été victimes de violence?

[Traduction]

M^e Downes : Oui.

[Français]

Le sénateur Carignan : Mais il semble que ce ne soit pas le cas de façon générale?

[Traduction]

M^e Downes : Je l’ai vu assez souvent dans les cas de violence familiale, on trouve la précision « ne doit pas avoir de contact avec la conjointe ou l’enfant ». En général, l’accusé doit déménager et aller vivre ailleurs, et ce n’est donc pas inusuel.

Le vice-président : Voilà qui conclut l’audience d’aujourd’hui. Merci, maître Downes. Grâce à votre point de vue d’ancien procureur de la Couronne et d’actuel avocat de la défense, vous avez contribué à donner de la profondeur à nos échanges. Nul d’entre nous autour de cette table n’a votre expérience. Les renseignements que vous nous avez communiqués sont très utiles et nous allons sérieusement y réfléchir.

M^e Downes : Vous m’en voyez ravi. Merci.

Le vice-président : Demain, nous reprendrons à 10 h 30. Nous accueillerons Heidi Illingworth, du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime. Nous enchaînerons peut-être par l’étude article par article de ce projet de loi.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, November 25, 2010

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-464, An Act to amend the Criminal Code (justification for detention in custody), met this day at 10:34 a.m. to give consideration to the bill.

Senator John Wallace (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Colleagues, if everyone would be seated, we will begin.

Good morning, honourable senators, and our guests. I am John Wallace, a senator from New Brunswick and the deputy chair of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

First, let me provide you with a brief overview of the subject of today's meeting. Bill C-464, an act to amend the Criminal Code, referred to as justification for detention in custody, is a one-clause bill that, if enacted, would amend one of the provisions governing the granting or denial of judicial interim release, more commonly referred to as bail, and found at section 515 of the Criminal Code.

More specifically, clause 1 of the bill would amend section 515(10)(b) by adding the words, "any person under 18 years" to this section. Bill C-464 would serve to highlight, for justices, the need to specifically consider whether the detention of a person who has been charged with an offence is necessary for the protection and safety of minors when considering whether or not detention is necessary for the protection and safety of the public generally.

This is the committee's third meeting on Bill C-464, the first meeting having been held on November 18, and the most recent one having taken place yesterday, on November 24.

To discuss this bill in greater detail, I am very pleased to introduce to the committee Ms. Heidi Illingworth, Executive Director of Canadian Resource Centre for Victims of Crime, CRCVC. Ms. Illingworth has appeared before us previously, and her assistance is always appreciated.

Ms. Illingworth, the floor is yours.

Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Good morning, everyone. I want to thank the Senate committee for inviting the Canadian Resource Centre for Victims of Crime to offer comments on Bill C-464. It is a pleasure to be here this morning.

I did have an opportunity to watch the witnesses who appeared yesterday afternoon, and I appreciate all of their comments. David and Kate Bagby's story is truly tragic, and it never gets easier to hear about the loss of their son and their grandson. Imagine that you were them and had to live with the horror of

OTTAWA, le jeudi 25 novembre 2010

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel (motifs justifiant la détention sous garde), s'est réuni aujourd'hui à 10 h 34 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur John Wallace (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Chers collègues, si vous voulez bien vous asseoir, nous allons commencer.

Honorables sénateurs, chers invités, bonjour. Je m'appelle John Wallace, je suis un sénateur du Nouveau-Brunswick et le vice-président du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Premièrement, permettez-moi de vous fournir un bref aperçu du sujet à l'étude aujourd'hui. Le projet de loi C-464, Loi modifiant le Code criminel, motifs justifiant la détention sous garde, comme on l'appelle, est un projet de loi qui contient un seul article qui, s'il était adopté, modifierait une des dispositions régissant la mise en liberté provisoire par voie judiciaire, plus couramment appelé la mise en liberté sous caution, et qui se trouve à l'article 515 du Code criminel.

Plus précisément, l'article 1 du projet de loi modifierait l'article 515(10)(b) en ajoutant les mots « personnes âgées de moins de 18 ans » à cet article. Le projet de loi C-464 servirait à souligner, pour les juges de paix, la nécessité de décider si la détention de la personne accusée d'une infraction est nécessaire pour la protection et la sécurité des mineurs lorsqu'il examine la question de savoir si la détention est nécessaire pour la protection et la sécurité du public en général.

C'est la troisième réunion que le comité consacre au projet de loi C-464; la première réunion a eu lieu le 18 novembre et la dernière hier le 24 novembre.

Pour étudier ce projet de loi de façon encore plus détaillée, je suis très heureux de présenter au comité Mme Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes, le CCRVC. Mme Illingworth a déjà comparu devant nous et sa contribution est toujours appréciée.

Madame Illingworth, vous avez la parole.

Heidi Illingworth, directrice générale, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Bonjour à tous. Je tiens à remercier le comité sénatorial d'avoir invité le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes à présenter ses commentaires au sujet du projet de loi C-464. C'est un plaisir d'être ici ce matin.

J'ai eu la possibilité d'observer les témoins qui ont comparu hier après-midi et j'ai beaucoup aimé tous leurs commentaires. L'histoire de David et Kate Bagby est vraiment tragique et il est toujours difficile d'entendre relater comment ils ont perdu leur fils et leur petit-fils. Imaginez que vous soyez à leur place et que vous

these crimes each and every day. We are here to voice our ongoing support for the Bagby family and others like them, to make sure that another family does not have to endure the same suffering.

I must also reiterate the point of the Federal Ombudsman for Victims of Crime yesterday. The Bagbys' case is not an isolated incident.

Allan Schoenborn of Kamloops, British Columbia, was obsessed with the belief that his three young children were at risk of abuse, leading him to murder all three of them in their beds on April 6, 2008. Days before the children were killed, Mr. Schoenborn was arrested over a disturbing incident at his daughter's elementary school. He was charged with two counts of uttering threats to cause bodily harm after he threatened a young girl who had upset his daughter. Police asked that Mr. Schoenborn be held in custody over the weekend until April 7, when he could be brought before a judge in person. Instead, in a bail hearing by telephone, a Justice of the Peace agreed to free Mr. Schoenborn.

Peter Lee of Victoria, British Columbia, attempted to murder his wife in 2007. He was charged but granted judicial interim release, despite a recommendation by the police that he not be released by the courts. Conditions were imposed that required him not to have contact with his wife, yet in September of 2007 he murdered his six-year-old son, as well as his wife and her parents.

In Cumberland, Ontario, in April of 2006, Frank Maily murdered his two sons, ages six and nine, his daughter, aged twelve, and their mother. He then burned down their home, with their bodies in it, killing himself in the process. He was not to have contact with Francine Maily, but he had visitation rights to the children, and committed these murders at the conclusion of one of their visits. Maily had a long history of domestic violence and was on bail at the time he murdered his family.

In 2002, Lawrence Mends was released on bail in St. Catharines, Ontario, following an attempt to take the life of the mother of his child. When he returned to her home to attack her again, he wounded her and murdered their two-year-old son Robert, stabbing him in excess of 20 times with a knife.

These are just a few examples of where the risk to children was not properly assessed.

Bill C-464 seeks to amend the provisions that govern when detention should be ordered and correct what is, in our opinion, a gross oversight. Bill C-464 modifies section 515(10)(b) to provide that the detention of an accused in custody may be justified where it is necessary for the protection or safety of the accused's minor children. It was amended by the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights to refer to all children under the age of 18, not just the accused's children. We support

soyez obligés de revivre tous les jours ces crimes horribles. Nous sommes ici pour manifester notre appui à la famille Bagby et à toutes celles qui se trouvent dans la même situation, pour que jamais une autre famille ne connaisse ce genre de souffrance.

Je dois également répéter la remarque qu'a faite l'Ombudsman fédéral des victimes du crime hier. Le cas des Bagby n'est pas un cas isolé.

Allan Schoenborn de Kamloops, en Colombie-Britannique, était obsédé par l'idée que ses trois jeunes enfants risquaient d'être maltraités, ce qui l'a amené à les tuer tous les trois dans leur lit le 6 avril 2008. Quelques jours avant la mort des enfants, M. Schoenborn avait été arrêté à la suite d'un incident troublant qui s'était passé dans l'école primaire de sa fille. Il avait été inculpé de deux chefs d'accusation, à savoir proférer des menaces de causer des lésions corporelles, parce qu'il avait menacé une petite fille qui avait dérangé sa fille. La police avait demandé que M. Schoenborn soit détenu pendant la fin de semaine jusqu'au 7 avril, jour où il aurait pu comparaître en personne devant un juge. En fait, un juge de paix a tenu une audience de mise en liberté par téléphone et a accepté de libérer M. Schoenborn.

Peter Lee de Victoria, en Colombie-Britannique, a tenté d'assassiner sa femme en 2007. Il a été inculpé de meurtre, mais a bénéficié d'une mise en liberté provisoire par voie judiciaire, malgré que la police ait recommandé qu'il ne soit pas libéré. Le juge lui a imposé des conditions qui lui interdisaient de communiquer avec sa femme, ce qui ne l'a pas empêché de tuer en septembre 2007 son fils de six ans ainsi que sa femme et ses parents.

À Cumberland, en Ontario, en avril 2006, Frank Maily a tué ses deux fils, âgés de 6 et 9 ans, sa fille âgée de 12 ans, et leur mère. Il a ensuite incendié la maison, qui contenait encore leurs corps et s'est laissé mourir dans l'incendie. Il lui était interdit de communiquer avec Francine Maily, mais il avait des droits de visite pour les enfants et a commis ces meurtres à la fin d'une de ces visites. Maily avait de lourds antécédents de violence familiale et se trouvait en liberté sous caution au moment où il a tué sa famille.

En 2002, Lawrence Mends a été libéré sous caution à St. Catharines, en Ontario, après avoir tenté de tuer la mère de son enfant. Lorsqu'il est revenu chez elle pour l'agresser à nouveau, il l'a blessée et a tué leur fils de deux ans, Robert, en lui donnant plus de 20 coups de couteau.

Ce sont là quelques exemples des cas où le risque que couraient les enfants n'a pas été évalué correctement.

Le projet de loi C-464 a pour but de modifier les dispositions qui régissent le maintien en détention et vient corriger ce qui constitue, à notre avis, une grave lacune. Le projet de loi C-464 modifie l'article 515(10)(b) pour énoncer que la détention de l'accusé peut être justifiée lorsqu'elle est nécessaire pour la protection et la sécurité des enfants mineurs de l'accusé. Il a été modifié par le Comité permanent de la Chambre des communes de la justice et des droits de la personne pour s'appliquer à tous les

that amendment and hope this modification might save the lives of children. We do know that the children most at risk are the minor children of the accused.

The legislative change proposed in this bill will compel the judiciary to consider minor children when making a decision about bail. Had such consideration been given to Zachary Turner; Christian Lee; Jessica, Brandon and Kevin Mailly; Max, Kaitlynn and Cordon Schoenborn; Robert Mends and many others, they would likely be alive today. Thank you.

The Deputy Chair: Thank you, Ms. Illingworth. We will now turn to questions from committee members. Not to put him on a spot, but because I know he has a lot of time and effort and heart and soul invested in this, I will turn to Senator Banks for a question or comment.

Senator Banks: I only have a comment. I do not think we can compel the judiciary to do anything. I may be wrong. I would ask a lawyer to answer me, but I do not think that we can, by this or any other enactment, compel the judiciary to do anything, although I appreciate it sometimes would be nice if we could. However, it is certainly our hope that it will call the attention of judges when they are considering the granting of judicial interim release to take into account and to ensure that they are able to take into account with full access to the information what dangers might befall any young persons who are involved with the accused.

I thank you very much for your support for this legislation.

Senator Runciman: Thank you for being here. Can you tell us a little about your organization and your reach, if you will, with respect to the country?

Ms. Illingworth: We are a national, non-profit agency. We are located here in Ottawa but do provide assistance to victims and survivors of serious violent crimes right across Canada in all the provinces and territories. For the most part, we provide assistance to families in cases where there has been a homicide, but also other serious violent crimes.

We provide assistance to about 200 long-term clients when it comes to the corrections and parole system in Canada. We are now receiving hundreds of phone calls every day from across the country, from people looking for services, support and information on questions they have about the criminal justice system, and how they can access financial compensation for what has happened to them.

We provide a monthly newsletter that reaches about 1,000 service providers and victims and survivors across the country on a monthly basis. We have a website with many resources for survivors. We do a

enfants de moins de 18 ans, et pas uniquement à ceux de l'accusé. Nous sommes en faveur de cet amendement, et espérons que cette modification pourra sauver la vie de certains enfants. Nous savons que les enfants qui courent le plus grand danger sont les enfants mineurs de l'accusé.

Le changement proposé avec ce projet de loi va obliger les tribunaux à prendre en compte les enfants mineurs lorsqu'ils rendent une décision en matière de mise en liberté. Si cet aspect avait été pris en considération pour Zachary Turner; Christian Lee; Jessica, Brandon et Kevin Mailly; Max, Kaitlynn et Cordon Schoenborn; Robert Mends et beaucoup d'autres, ils seraient probablement encore en vie aujourd'hui. Merci.

Le vice-président : Merci, madame Illingworth. Nous allons maintenant passer aux questions des membres du comité. Ce n'est pas pour le placer dans une situation délicate, mais plutôt parce que je sais qu'il a consacré beaucoup de temps, d'efforts, de cœur et d'âme à ce projet de loi, que je vais inviter le sénateur Banks à poser une question ou à faire un commentaire, s'il le souhaite.

Le sénateur Banks : Je vais uniquement formuler un commentaire. Je ne pense pas que nous puissions obliger les juges à faire quoi que ce soit. Je me trompe peut-être. J'aimerais demander à un avocat de répondre à cette question, mais je ne pense pas que nous puissions, que ce soit avec cette disposition ou avec une autre, obliger les juges à faire quoi que ce soit, même si je sais que parfois, ce serait une bonne chose. Nous espérons toutefois beaucoup que cette disposition va attirer l'attention des juges lorsqu'ils ont à décider de la mise en liberté provisoire par voie judiciaire et les amener à prendre en compte, en disposant de tous les renseignements utiles, les dangers que pourraient courir les mineurs associés à l'accusé.

Je vous remercie beaucoup de l'appui que vous accordez à cette mesure législative.

Le sénateur Runciman : Merci d'être ici. Pourriez-vous nous parler un peu de votre organisation et de son implantation dans l'ensemble du pays?

Mme Illingworth : Nous sommes une agence nationale sans but lucratif. Nous sommes ici à Ottawa, mais nous fournissons de l'assistance aux victimes et aux survivants de crimes violents graves dans l'ensemble du Canada, dans toutes les provinces et territoires. Pour l'essentiel, nous fournissons de l'assistance aux familles dans les cas où il y a eu un homicide et également lorsqu'il y a eu des crimes violents graves de commis.

Nous apportons de l'aide à près de 200 clients à long terme lorsqu'il s'agit du système correctionnel et des libérations conditionnelles au Canada. Nous recevons aujourd'hui des centaines d'appels téléphoniques tous les jours, provenant de toutes les régions du pays, de personnes qui recherchent des services, un soutien et des renseignements sur les questions qu'elles se posent au sujet du système de justice pénale et sur la façon dont elles peuvent avoir accès à une indemnisation financière pour ce qui leur est arrivé.

Nous publions un bulletin mensuel qui est envoyé à près de 1 000 fournisseurs de services, victimes et survivants dans l'ensemble du pays. Nous avons un site Web qui offre de

lot of advocacy work on individual cases when people are having some sort of problem with the justice system. We write letters to police, to Crowns, to provincial and territorial ministers as well as federal ministers about issues that are impacting victims negatively.

Senator Runciman: That is very impressive. What has your experience been with victims being given adequate consideration at bail hearings? Do you have any experience you can share with us on that?

Ms. Illingworth: Yes, it is difficult. We find that the experience of victims has not been good, especially in cases of domestic violence where there is serious personal fear on behalf of survivors. Unfortunately, many victims feel and report to us that their considerations are not being heard by police and by the Crown in some cases.

Senator Runciman: It is interesting because we had a witness here yesterday who was a former Crown prosecutor and was very laudatory about a checklist in Ontario with respect to domestic violence. However my own observation with respect to that is that people still make the occasional mistake and people slip through the cracks; he felt that the checklist in Ontario was doing a superb job to address the issues with which this legislation deals. Could you talk a little about the Ontario experience? I have had my own personal concerns about bail hearings with respect to gun crime, but this is an issue dealing with the safety of children and a murder charge.

Could you talk about your observations in that respect? We just had the death of two young children in Ontario, and I am not sure about the circumstances surrounding that, whether there were again problems and flaws in the system that allowed that to occur.

Ms. Illingworth: Certainly that recent case that you are talking about is very upsetting. Again, as I understand it, that was not a case similar to these ones where there had been domestic violence issues in the past. Unfortunately, there were family law issues. The parents were separating, and as a result we saw, which was similar to this case, the two young children were murdered where in this case the mother felt that they should not be with the father.

We talk to victims all across Ontario who have real concerns about their safety, the safety of their loved ones. The system certainly does more now than it did before to try to take these considerations into account. However, unfortunately, as you discussed yesterday, there are still these cases where they just do not go deep enough into the history to see that there are children in real potential danger, and that is a concern. For us, public

nombreuses ressources aux survivants. Nous nous consacrons également à la défense des intérêts dans des cas particuliers où les gens concernés rencontrent des problèmes avec le système de justice. Nous envoyons des lettres à la police, aux poursuivants, aux ministres provinciaux et territoriaux ainsi qu'aux ministres fédéraux au sujet des questions qui ont un effet préjudiciable sur les victimes.

Le sénateur Runciman : Voilà qui est très impressionnant. D'après votre expérience, comment les victimes sont-elles traitées en général au cours des audiences de mise en liberté? Avez-vous des situations dont vous pourriez nous parler?

Mme Illingworth : Oui, c'est difficile. Nous constatons que l'expérience que vivent les victimes n'est pas satisfaisante, en particulier dans les cas de violence familiale où les survivants sont gravement en danger. Malheureusement, de nombreuses victimes estiment que dans certaines affaires, la police et le poursuivant ne tiennent pas compte de leurs observations et elles nous signalent ces cas.

Le sénateur Runciman : Voilà qui est intéressant, parce que nous avons entendu ici un témoin hier qui était un ancien procureur de la Couronne et qui n'a pas tari d'éloges au sujet de la liste de vérifications qui existe en Ontario dans les cas de violence familiale. Je dirais toutefois, en me basant sur mes propres observations à ce sujet, qu'il arrive que les gens fassent des erreurs et que des gens se retrouvent entre deux chaises; il estimait que la liste de vérification ontarienne était un mécanisme très efficace qui touchait les questions dont traite ce projet de loi. Pourriez-vous nous dire quelques mots de l'expérience de l'Ontario? Je me pose personnellement des questions au sujet des audiences de mise en liberté dans le cas des crimes associés à une arme, mais il s'agit là d'une question qui touche la sécurité des enfants et les accusations de meurtre.

Pourriez-vous nous dire ce que vous avez constaté dans ce domaine? Deux jeunes enfants viennent de mourir en Ontario; je ne connais pas très bien cette affaire, ni s'il y a eu encore des problèmes ou des lacunes dans notre système qui ont permis que cela se produise.

Mme Illingworth : Je dois dire que l'affaire récente que vous mentionnez est très troublante. Encore une fois, si j'ai bien compris, ce n'est pas une affaire comme celles où il y a déjà eu des problèmes de violence familiale. Malheureusement, il y avait des questions reliées au droit de la famille. Les parents étaient en train de se séparer, et à la suite de quoi nous avons appris, ce qui était semblable à cette affaire-ci, que ces deux jeunes enfants ont été tués alors que la mère estimait qu'ils ne devaient pas être sous la garde de leur père.

Nous avons parlé à des victimes de toutes les régions de l'Ontario qui s'inquiètent beaucoup de leur sécurité, de celle des gens qu'elles aiment. Il faut admettre que le système fait davantage qu'il le faisait auparavant pour prendre en considération ces aspects. Malheureusement, comme vous l'avez mentionné hier, il demeure des cas où les juges n'approfondissent pas suffisamment le dossier pour savoir que les enfants pourraient

safety is the most important consideration, and certainly the most vulnerable, some of whom are children, should be the first consideration for Crowns and the judiciary.

Senator Runciman: Going beyond the scope of this bill, is there anything you would like to suggest to us as parliamentarians in terms of further initiatives that could give greater protection, especially to children, but to spouses as well? We have seen restraining orders not do the job. Greater consideration by the Crown and the judiciary is needed, but also I am interested if you have any observation about electronic monitoring as well when there is a restraining order given. Alberta I think is moving in the direction of greater use of electronic monitoring in these instances as well. Do you have any views on that or any initiatives that you think that Parliament should be considering?

Ms. Illingworth: We feel very strongly that victims should have standing in criminal court to make their interests heard, just as the accused's interests are heard, and the Crown acts on behalf of state. If the Bagbys could have voiced their own concerns directly throughout the process at a few stages, something might have changed in this case.

I know you talked yesterday about the problems with family law and the criminal courts not sharing information appropriately. That is a concern for us. We know how volatile these cases can be when there is an abusive situation occurring in a home. Certainly when it evolves to the point that a spouse is attacked or is murdered, as in the case of Shirley Turner, there needs to be some sort of advocate for the child who can speak in court.

When provinces are looking at electronic monitoring to try to keep better track of accused who are supposed to stay away from people, we would absolutely support that.

Senator Runciman: Thank you very much.

[Translation]

Senator Carignan: This is a matter of great concern to me. My goal is to make sure that the bill affords maximum protection to children and that it accomplishes its objective. Various situations have been mentioned. In Frank Mailly's case, for example, this individual was released on the condition that he has no contact with his spouse, but there was no condition with regards to the children. If I understand correctly, it seems that Mr. Mailly murdered his children while exercising his custody rights.

I would like to know if, during the course of your experience, you have often seen cases where spouses are not allowed to communicate with each other, but where the victim has been trying very hard to limit her spouse's visitation rights and is caught up in the intricacies of family law whereas it is quite clear that the criminal judge considered the spouse to constitute a

être véritablement en danger et cela nous inquiète. Pour nous, la sécurité du public est le facteur le plus important, et les procureurs de la Couronne et les tribunaux devraient avoir comme première priorité de protéger les personnes les plus vulnérables, dont certains sont des enfants.

Le sénateur Runciman : Au-delà de ce projet de loi, voulez-vous nous suggérer quelque chose pour ce qui est des initiatives qui pourraient mieux protéger, non seulement les enfants, mais également les conjointes? Nous savons que les ordonnances de non-communication ne sont pas efficaces. Il faut que les procureurs de la Couronne et les tribunaux accordent plus d'importance à ces aspects, mais j'aimerais savoir si vous avez des commentaires à faire au sujet de la surveillance électronique dans le cas où le tribunal rend une ordonnance de non-communication. Je crois que l'Alberta s'apprête à généraliser le recours à la surveillance électronique dans ce genre de cas. Avez-vous des opinions à ce sujet ou des initiatives que vous aimeriez que le Parlement examine?

Mme Illingworth : Nous sommes convaincus que les victimes devraient avoir la qualité de partie devant les tribunaux pénaux pour qu'elles puissent défendre leurs intérêts, tout comme ceux de l'accusé sont entendus, et tout comme la Couronne agit pour le compte de l'État. Si les Bagbys avaient pu faire directement part de leurs préoccupations à différentes étapes du processus, il est possible que l'issue de cette affaire ait été différente.

Je sais que vous avez parlé hier des difficultés qui viennent du fait que les tribunaux de la famille et les tribunaux pénaux ne s'échangent pas l'information comme ils le devraient. C'est un aspect qui nous préoccupe. Nous savons que ces situations peuvent évoluer très rapidement lorsqu'il s'exerce de la maltraitance dans un foyer. Lorsqu'on en arrive au point où la conjointe est attaquée ou tuée, comme dans le cas de Shirley Turner, il faudrait qu'un défenseur des enfants puisse s'adresser au tribunal.

Pour ce qui est des provinces qui envisagent la surveillance électronique pour mieux suivre l'accusé qui n'a pas le droit de communiquer avec certaines personnes, nous sommes tout à fait en faveur d'une telle mesure.

Le sénateur Runciman : Je vous remercie.

[Français]

Le sénateur Carignan : C'est un dossier qui m'interpelle énormément. Mon but est de m'assurer que le projet de loi protège au maximum les enfants et qu'il atteigne l'objectif. Vous avez cité différentes situations. Dans un cas, par exemple, celui de Frank Mailly, cette personne a été libérée avec la condition de ne pas entrer en contact avec sa conjointe, mais sans aucune condition par rapport aux enfants. Il semble, si j'ai bien compris, que M. Mailly ait tué ses enfants pendant l'exercice de son droit de garde.

Je voulais savoir si vous avez souvent observé, dans votre expérience, le cas où des conjoints ont une interdiction de communiquer entre eux, mais où la victime se débat pour limiter le droit d'accès de son conjoint aux enfants et est prise dans le dédale des procédures en droit familial, alors qu'il est assez évident que le juge au criminel a considéré que le conjoint était

threat to this person and so, one can presume, a threat to the children as well. Does this frequently occur? If so, can you tell us what spouses and assault victims mostly complain about?

[English]

Ms. Illingworth: It is difficult for us to know that this happens frequently. In this case, he was having a visitation, and it was at the end of the visitation when he murdered the children and his wife and then killed himself, as you say. I would suggest that this is an area that needs focused research in this country. As we know, Statistics Canada does track the homicides of children, but we do not know under what circumstances, if the offenders were on judicial interim release at the time, but we do know that most are murdered by a parent. It is definitely a huge concern to us, but I cannot say that we have been involved directly with that many cases on the front lines where this is happening immediately. Our centre most often is in contact with people at the later stages of the criminal justice system.

[Translation]

Senator Boisvenu: The question I would ask would not, I hope, be open-ended, I realize that you are not a lawyer and neither am I —

Senator Carignan: This is not a flaw.

Senator Boisvenu: The murder of a child, I think, this is what the public, as well as communities find most shocking. Each time this happens, people question the justice system: how can an adult be allowed to have custody of a child or to have certain responsibilities towards the child when this person will eventually go so far as to murder that child?

I am always astonished to hear lawyers declare that the Criminal Code, as it stands, protects children well, because the protection of society is set out in the Criminal Code. I have always believed that a child, contrary to an adult, is unable to submit his expectations and his needs to the justice system. A victim of abuse, whose husband is accused of perpetrating this abuse, can always, in front of a judge, make her need for protection known and understood. A child cannot.

My question would be this: In your opinion, in view of your knowledge and experience, does the Criminal Code, as it stands, really protect children, considering that children are unable to make their expectations and needs understood by the justice system?

[English]

Ms. Illingworth: Our centre has great concern that the Criminal Code does not do a good enough job of protecting children, and I do not think that it can. With all of the different people working within the criminal justice system, there needs to be better

dangereux pour cette personne — donc, on peut le présumer aussi, pour les enfants. Est-ce que ce sont des situations assez fréquentes? Si oui, pouvez-vous nous expliquer de quoi les conjoints ou les victimes violentées se plaignent principalement?

[Traduction]

Mme Illingworth : Il n'est pas facile pour nous de savoir si cela se produit fréquemment. Dans cette affaire, il exerçait son droit de visite et c'est à la fin d'une de ses visites qu'il a tué les enfants et sa femme, et qu'il s'est ensuite suicidé, comme vous l'avez dit. Je pense que c'est un domaine qu'il serait nécessaire d'étudier dans ce pays. Comme nous le savons, Statistique Canada suit les infanticides, mais nous ne savons pas dans quelles circonstances ils sont commis, si l'auteur se trouvait en liberté provisoire par voie judiciaire à ce moment-là, mais nous savons que la plupart d'entre eux sont tués par un parent. C'est bien évidemment une grave préoccupation pour nous, mais je ne peux pas dire que nous nous soyons occupés directement en première ligne de ces affaires qui se produisent régulièrement. Ce sont plutôt les personnes qui en sont à des étapes plus tardives du processus pénal qui communiquent avec notre centre.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : La question que je vous poserais, je l'espère, ne sera pas une question à développement; je sais aussi que vous n'êtes pas avocate — et je ne le suis pas non plus...

Le sénateur Carignan : Ce qui n'est pas un défaut.

Le sénateur Boisvenu : L'assassinat d'un enfant, je pense, c'est ce qui choque le plus la population, les collectivités. Chaque fois que cela arrive, les gens questionnent toujours la justice : comment a-t-on pu laisser un adulte garder cet enfant ou avoir une responsabilité sur lui quand cet adulte va aller jusqu'à l'assassiner?

Je suis toujours surpris d'entendre des avocats affirmer que le Code criminel, actuellement, protège bien les enfants, car la notion de protection de la population est incluse dans le Code criminel. J'ai toujours eu comme perception qu'un enfant, devant la justice, ne peut pas affirmer ses attentes et ses besoins comme un adulte peut le faire. Une femme violentée, dont le mari est accusé de violence, peut toujours devant un juge avoir cette capacité de faire comprendre et connaître ses besoins de protection. Un enfant n'a pas cette capacité.

Ma question serait : selon vous et au regard de vos connaissances et de votre expérience, est-ce que le Code criminel protège actuellement bien les enfants, considérant que ce sont des personnes qui n'ont pas cette capacité à faire comprendre à la justice leurs attentes et leurs besoins?

[Traduction]

Mme Illingworth : Notre centre s'inquiète beaucoup du fait que le Code criminel ne protège pas très bien les enfants, mais je ne pense pas qu'il puisse le faire. Toutes sortes de personnes travaillent au sein du système de justice pénale et il faudra

information sharing among police, Crowns, family law and child protective services in order to do a better job of that.

Even one incident where a child is murdered is one too many. Certainly all these cases that we have listed are terrible examples of how this can and does happen in this country, and it is not infrequent. It happens too often, even if that is once or twice a year across the country. We need to do a better job of communicating between all the people who are providing services — victims' services, the police agencies. In these cases, police agencies said that the people should not be released on bail; it happened anyway, and they went on to commit horrific offences. There is a problem there definitely.

[Translation]

Senator Boisvenu: In your opinion, does the present bill go far enough or should it include other elements that would better protect children and, ultimately, their mother?

[English]

Ms. Illingworth: I think we can always go further. As you say, I am not a lawyer; I am not a legal expert. However, we do not do enough to protect people who are suffering from violence in this country, and unfortunately many times, it is seen as an instance where the woman needs to leave, she needs to get away from that situation. In some cases, that is not possible.

Today is the International Day for the Elimination of Violence against Women, and it is something that we need to talk about more and need to educate more right across this country to young children in schools, in the school system, to talk about what to do if they witness violence in the home and to teach young children respect for the opposite gender.

Senator Marshall: Thank you for appearing here this morning. The inquiry carried out into Zachary Turner's death was quite critical of Child, Youth and Family Services in Newfoundland and Labrador. There is also the Office of the Child and Youth Advocate in that province, and I think the structure is similar across Canada.

Would you have had any experience with child and family services in other provinces so as to provide any commentary on the need to improve services, that too many children are slipping through the cracks? Do you have any comments on that?

Ms. Illingworth: We have tried in the past to advocate on behalf of family members with various children's aid societies, and it has been impossible for us to do so. We get no response from these agencies. It is a very closed-off service.

They are involved with law enforcement, but I think all communities can do a better job of coordinating services around a child, someone vulnerable, in cases such as these when an incident first comes to the attention of the police. We know that it takes a

améliorer la transmission de l'information entre les policiers, les procureurs de la Couronne, les services de protection de l'enfance et de la famille pour améliorer les choses.

Le meurtre d'un seul enfant est un meurtre de trop. Il faut admettre que les affaires que nous avons énumérées sont des exemples terribles de ce qui peut se passer, et se passe, dans ce pays, et ce n'est pas très rare. Cela se produit trop fréquemment, même si ce n'est qu'une fois ou deux par an dans notre pays. Il faut que tous ceux qui fournissent des services — services aux victimes, corps policiers, communiquent mieux entre eux. Dans ces affaires, les services de police pensaient que les accusés ne devaient pas être libérés sous caution; ils l'ont été quand même et ils ont commis des infractions horribles. Cela fait effectivement problème.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que le projet de loi actuel, selon vous, va assez loin, ou est-ce qu'on ne devrait pas y inclure d'autres éléments qui protégeraient davantage les enfants et, à la limite, leur mère?

[Traduction]

Mme Illingworth : Je pense qu'il est toujours possible de faire davantage. Comme vous l'avez dit, je ne suis pas avocate; je ne suis pas une spécialiste du droit. Nous ne faisons toutefois pas suffisamment pour protéger les victimes de violence dans ce pays, et malheureusement, bien souvent, on considère qu'il s'agit d'une situation où la femme doit quitter le foyer, elle doit se soustraire à la situation. Il arrive que cela ne soit pas possible.

Aujourd'hui nous célébrons la Journée internationale de l'élimination de la violence faite aux femmes et c'est un aspect dont il faudrait parler davantage; il faudrait sensibiliser et informer les jeunes enfants dans les écoles, dans le système scolaire, dans toutes les régions du pays, pour leur parler de ce qu'il faut faire s'ils sont témoins de violence à la maison et pour enseigner aux enfants le respect du sexe opposé.

Le sénateur Marshall : Merci d'être venue ce matin. L'enquête sur la mort de Zachary Turner a été très critique des Child, Youth and Family Services (Services à l'enfance, aux adolescents et à la famille) de Terre-Neuve-et-Labrador. Il y a également un défenseur des enfants et des adolescents dans cette province, et je crois que l'on retrouve un organisme semblable dans toutes les régions du Canada.

Avez-vous eu des rapports avec les services à l'enfance et à la famille d'autres provinces pour éventuellement nous dire s'il faut améliorer les services, et s'il y a trop d'enfants qui ne sont pas pris en charge comme ils devraient l'être? Avez-vous des commentaires à ce sujet?

Mme Illingworth : Nous avons déjà essayé de prendre la défense des membres de la famille auprès de diverses sociétés d'aide à l'enfance, mais nous n'avons jamais réussi à le faire. Ces agences ne nous ont jamais répondu. C'est un service très fermé.

Elles sont chargées d'appliquer la loi, mais je pense que toutes les collectivités devraient mieux coordonner les services qui prennent en charge un enfant, une personne vulnérable, dans les cas comme ceux-ci où un incident est signalé pour la première fois

long time for violence to come to the attention of the authorities. When it does, we need to do a better job of encircling those who are vulnerable and ensuring that they are protected, all the players, all of the agencies: law enforcement, child protective services, victim services and the Crown. There needs to be a better coordination of services.

Senator Marshall: I know for some provinces the child and youth advocate is independent of children's aid societies or the child and family services. Is that an option? Have you ever worked with those offices, and are they more responsive to the concerns of your organization?

Ms. Illingworth: We have not had any real experience dealing with the child and youth advocate, no, so I could not really speak to that I do not think.

Senator Marshall: For provinces where you do encounter difficulty in communicating or working with the departments or children's aid societies, that might be an option you could explore. We often did that in Newfoundland and Labrador. If we did not get a solution with the actual department or the service, we would approach the Office of the Child and Youth Advocate. That was another avenue.

Ms. Illingworth: We have in the past helped adults who were survivors of abuse in foster care as youth; and even helping them access their own file from Children's Aid Society is very difficult. However, thank you; I appreciate that suggestion.

Senator Baker: I want to congratulate the witness for coming forward and putting things into perspective as far as her organization is concerned and to note that already in the existing section of the Criminal Code, it says "detention is necessary for the protection or safety of the public, including any victim of or witness to the offence."

Previous witnesses before this committee have pointed this out, some saying that it is already covered there. However, that is not really true because the general public is one thing, and then, one witness says, the victim is already protected there; but it is the victim of the offence for which the person has been charged who is protected. It is the witness to the offence who is being protected, not a potential victim. Therefore, your position is important, and your consideration of it, to address Senator Carignan's main point that he has been making all through these meetings, namely, when someone has visitation rights or custody rights under the family law act in each province the standard used is not the standard that is required of a bail judge. As Senator Carignan has pointed out, most of the information is redacted, vetted or black lined, as some people call it, when it does not pertain to the elements of custody and visitation that are defined in the provincial acts. This will close that loophole you believe, and as you say, the Criminal Code will now be amended so that a bail judge will have to consider a new element: children.

à la police. Nous savons qu'il faut attendre longtemps avant que les cas de violence soient portés à l'attention des autorités. Lorsque cela se produit, nous devons faire davantage pour entourer ceux qui sont vulnérables et veiller à ce qu'ils soient protégés, par tous les intervenants, toutes les agences : applications de la loi, services de protection de l'enfance, services d'aide aux victimes et procureurs de la Couronne. Il faut que ces services soient mieux coordonnés.

Le sénateur Marshall : Je sais que dans certaines provinces, le défenseur des enfants et des jeunes est indépendant des sociétés de l'aide à l'enfance et des services d'aide à la famille et à l'enfance. Est-ce une option? Avez-vous déjà travaillé avec ces bureaux, et sont-ils plus ouverts aux préoccupations de votre organisation?

Mme Illingworth : Nous n'avons jamais eu concrètement de rapports avec les défenseurs des enfants et des jeunes, de sorte que non, je ne peux pas vous en parler vraiment.

Le sénateur Marshall : C'est peut-être une option que vous pourriez explorer pour les provinces où vous éprouvez de la difficulté à communiquer ou à collaborer avec les ministères ou avec les sociétés d'aide à l'enfance. Nous l'avons souvent fait à Terre-Neuve-et-Labrador. Lorsque nous n'arrivions pas à régler une situation avec le ministère ou le service, nous contactions le Bureau du défenseur des enfants et des jeunes. C'était un autre recours.

Mme Illingworth : Nous avons déjà aidé des adultes qui étaient des survivants de la maltraitance dans des foyers d'accueil quand ils étaient jeunes; mais nous éprouvons de la difficulté à les aider à consulter leur propre dossier de la société d'aide à l'enfance. Toutefois, je vous remercie; j'apprécie votre suggestion.

Le sénateur Baker : Je tiens à féliciter le témoin d'être venue remettre les choses en perspective, du point de vue de son organisation et pour faire remarquer que déjà l'article actuel du Code criminel énonce « sa détention est nécessaire pour la protection et la sécurité du public, notamment celle des victimes et des témoins de l'infraction ».

Des témoins précédents ont signalé cet aspect, et certains ont même affirmé que cette situation était déjà visée. Cependant, ce n'est pas tout à fait vrai, parce que le public est une chose, mais un témoin affirme que la victime est déjà protégée par cette disposition; mais c'est la victime de l'infraction à l'origine de l'accusation qui est protégée. C'est le témoin de l'infraction qui est protégé, et non pas la victime potentielle. C'est pourquoi votre position est importante, tout comme sa prise en considération; pour revenir à la principale observation qu'a formulée le sénateur Carignan à toutes ces séances, à savoir que, lorsqu'une personne a des droits de visite ou de garde aux termes de la loi provinciale sur le droit familial, la norme utilisée n'est pas celle qui s'impose au juge de la mise en liberté. Comme le sénateur Carignan l'a fait remarquer, la plupart des renseignements sont épurés, révisés ou cariardés, comme certaines gens disent, lorsqu'ils ne concernent pas la garde et le droit de visite tel que défini par les lois provinciales. Cette mesure va remédier à cette lacune et, comme vous le dites, le Code criminel sera maintenant modifié pour que le juge de la mise en liberté soit tenu de prendre en compte un nouvel élément : les enfants.

I congratulate you for coming forward as an organization that is really the resource centre for victims of crime. In this particular case, I think you are totally agreeing with the bill and Senator Banks in saying that this will protect against a potential offence and a potential victim, which is not presently the case because of the very reasons submitted by Senator Carignan, who is a litigator, so I congratulate you for coming forward.

That is my interpretation of what you said. Is that correct?

Ms. Illingworth: Yes, absolutely. I can tell you, and I am sure Senator Boisvenu would reiterate this, that people who are harmed by crime — the Bagbys said it repeatedly yesterday — do not want anyone else to suffer the way they have. The Bagbys' son was murdered, and all they were trying to do, their sole interest, was to protect their grandson, and they could not. He absolutely was a potential victim, and it is so terrible, unfortunate and horrible that the system did not recognize this.

Senator Baker: Thank you.

[Translation]

Senator Rivest: Let us take the case of a person that has been incarcerated because he is considered to pose a serious risk, particularly to the well-being of children. How does one determine that this person is no longer dangerous? In your experience, what criteria or conditions can bring a judge to decide that this person no longer constitutes a threat to children?

Whatever provisions concerning these matters the Criminal Code contains, they are not deciding factors, in an absolute sense. Provincial social services, organizations such as yours and the various measures that you apply are probably much more decisive. Do you believe that social services adequately protect children in Canada and are able to do so in an equitable fashion with regards to native communities as well as other communities?

[English]

Ms. Illingworth: If I understood correctly, the first part of your question was what are the situations when someone can be deemed to be no longer a danger to the children directly, and then whether our social service organizations in Canada are able to adequately protect children.

I do not know the answer to the first part of the question. I do not know if that is something that is the same in each and every case. Certainly we know that in cases where there is violence within the family that the children are in danger. Often it is the women who are attempting to protect their children and are killed in the process of doing so.

I do not know if the justice system is equipped to look beyond the moment that they are looking at right there and then. An incident has occurred, and they are looking at whether this person should be released until a next appearance. It is difficult, as some witnesses said yesterday, to predict the behaviour of someone for the potential to be violent, so I think it is different in every case. It

Je vous félicite de l'intervention de votre organisation qui est en réalité un centre de ressource pour les victimes de crime. Dans ce cas particulier, je crois que vous appuyez sans réserve le projet de loi et le sénateur Banks, que vous pensez qu'il va éviter qu'il y ait de nouvelles infractions ou de nouvelles victimes, ce qui n'est pas le cas actuellement pour les motifs qu'a présentés le sénateur Carignan, qui est un spécialiste du contentieux, et c'est pourquoi je vous félicite d'être intervenue.

Voilà comment je comprends ce que vous avez dit. Est-ce bien cela?

Mme Illingworth : Oui, absolument. Je peux vous dire et je suis sûre que le sénateur Boisvenu le répéterait également, que les gens qui ont souffert d'un crime — les Bagby l'ont répété à plusieurs reprises hier — ne veulent pas que d'autres souffrent comme eux ont souffert. Le fils des Bagby a été tué et tout ce qu'ils essayaient de faire, leur seul intérêt, était de protéger leur petit-fils, mais ils n'y sont pas parvenus. Il était de toute évidence une victime potentielle et il est vraiment terrible, malheureux et horrible que le système n'en ait pas tenu compte.

Le sénateur Baker : Merci.

[Français]

Le sénateur Rivest : Prenons le cas d'une personne détenue car elle constitue un danger surtout pour les enfants. Comment détermine-t-on que cette personne ne constitue plus un danger? D'après votre expérience, quels critères ou conditions peuvent amener un juge à déterminer qu'une telle personne ne constitue plus un danger pour les enfants?

Le Code criminel, quelles qu'en soient les dispositions sur ces questions, ne peut être un déterminant absolu. Les services sociaux dans les provinces, les organismes comme le vôtre et les démarches que vous menez sont sans doute beaucoup plus déterminants. Les services sociaux vous semblent-ils adéquats pour assurer la sécurité des enfants au Canada et ce de façon équitable tant pour les communautés autochtones que pour les autres communautés?

[Traduction]

Mme Illingworth : Si j'ai bien compris, la première partie de votre question porte sur le fait qu'il y a des situations où la personne concernée est réputée ne pas poser un danger direct pour les enfants et vous vous demandez si les organismes de services sociaux au Canada sont en mesure de bien protéger les enfants.

Je ne connais pas la réponse à la première partie de la question. Je ne sais pas si c'est un aspect qui se retrouve dans toutes ces affaires. Nous savons très bien que lorsqu'il y a de la violence au sein de la famille, les enfants sont en danger. Bien souvent, ce sont les femmes qui essaient de protéger leurs enfants et qui sont tuées, parce qu'elles essaient de le faire.

Je ne sais pas si le système judiciaire a les moyens d'aller au-delà de la situation qu'il doit examiner à ce moment-là. Une infraction a été commise et les intervenants se demandent si la personne devrait être mise en liberté jusqu'à sa prochaine comparution. Comme certains témoins l'ont dit hier, il est difficile de prédire le comportement d'une personne qui risque

has to be judged individually in every case that comes before the court. Certainly we support this bill because going forward it would highlight in every situation, hopefully, to any judge making a decision that he or she needs to specifically consider the potential harm to the children in each case.

As for social services organizations in Canada, many are doing excellent work. I think it is always a problem in the human service field for organizations such as ours to exist. Funding is an issue right across the board. Certainly Children's Aid Societies are funded provincially, and there are some non-profit organizations as well, so they can receive donations from the public.

Canadian society needs to do better at all levels — municipal, provincial and federal, and among the public as well — at funding these organizations that are doing good work to protect children and to speak for children.

[*Translation*]

Senator Chaput: Thank you for being with us this morning. You will no doubt agree with me when I say that one cannot expect the Criminal Code to address each and every situation. The Criminal Code, as it stands today, does not fully protect all of our children. Therefore, we have a problem.

One problem, according to me, is the lack of communication between the various systems. We have penal law, family law and child protection services. Each of these systems has information relative to a specific case. A computerized system would allow for the consolidation of all of this information that would then be made available to the judiciary. In your opinion, could such a tool help to somewhat alleviate the difficulties we are facing with regards to information sharing? Thus, the judiciary would have access to the information required to ascertain if certain individuals can have custody of a child, before these individuals harm or even murder a child. Could a computerized system be of help?

[*English*]

Ms. Illingworth: Yes, absolutely. We would support that completely. I think I stated previously that the sharing of information and coordination of services, coordination of information among all of the key players in family law, law enforcement, child protection and the Crown's office is absolutely necessary.

Senator Chaput: To your knowledge, is this being done at the present time? Is there some sharing of information already happening?

Ms. Illingworth: There is some sharing of information happening. All of the people working within these systems are probably just as devastated when cases such as these happen and when something falls through the cracks, but it is important that we learn from these experiences. It is so critical that victims such as

d'être violente; c'est pourquoi je pense que cela varie d'une affaire à l'autre. Il faut juger sur une base individuelle chaque affaire qui est soumise aux tribunaux. Nous sommes bien sûr favorables à ce projet de loi, parce que pour l'avenir, il signalera que dans tous les cas, du moins nous l'espérons, le juge qui prend cette décision doit tenir compte, du préjudice susceptible d'être causé aux enfants.

Pour ce qui est des organismes de services sociaux au Canada, la plupart font de l'excellent travail. Je pense que les organisations comme la nôtre ont toujours du mal à survivre dans le domaine des services aux personnes. Le financement est un problème pour tout le monde. Il y a le fait que les sociétés d'aide à l'enfance sont financées par les provinces, mais il y a également des organisations à but non lucratif qui peuvent recevoir des dons du public.

La société canadienne doit s'améliorer à tous les niveaux — municipal, provincial et fédéral, et le public aussi — pour financer les organisations qui font du bon travail pour protéger les enfants et les représenter.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Je vous remercie d'être avec nous ce matin. Vous serez sans doute d'accord avec moi lorsque je dis qu'on ne peut pas tout mettre dans le Code criminel. Le Code criminel tel qu'il existe présentement n'arrive vraiment pas à bien protéger tous nos enfants. Nous sommes donc devant une difficulté.

Un des problèmes, à mon avis, réside dans le manque de communication entre les différents systèmes. Nous avons le droit pénal, le droit familial et la protection des enfants. Chacun de ces systèmes a des informations relatives à un cas spécifique. Un système informatisé pourrait regrouper ces informations et être mis à la disposition des juges. À votre avis, un tel outil pourrait-il aider à régler un peu les difficultés qui sont devant nous en matière de partage de renseignements? Le juge pourrait ainsi disposer des renseignements nécessaires pour déterminer si certaines personnes peuvent se voir octroyer la garde d'un enfant, avant que celles-ci ne nuise à l'enfant voire aller jusqu'à commettre un meurtre. Est-ce qu'un système informatisé pourrait aider?

[*Traduction*]

Mme Illingworth : Oui, absolument. Nous serions tout à fait en faveur d'une telle chose. Je pense avoir dit précédemment qu'il est absolument nécessaire que tous les principaux acteurs dans le domaine du droit de la famille, de l'application de la loi, de la protection de l'enfance et du bureau des procureurs de la Couronne partagent l'information, coordonnent leurs services, et diffusent l'information parmi tous ces acteurs.

Le sénateur Chaput : À votre connaissance, cela se fait-il à l'heure actuelle? Est-ce que l'information circule déjà?

Mme Illingworth : L'information circule jusqu'à un certain point. Toutes les personnes qui travaillent dans ce système sont probablement très ébranlées lorsqu'il se produit ce genre de situation et lorsque quelqu'un se retrouve entre deux chaises, mais il est important d'apprendre grâce à ces expériences. Il est

the Bagbys come forward and share their experience. They have done so in such a poignant way so as to hopefully bring change to the system. There can never be too much information sharing.

As I said before, encircling of the child is occurring. We do have some child advocacy centres in Canada where that is happening. These centres bring together all of the people working around cases of child sexual abuse. They see amazing results in terms of getting convictions and supporting those children through very difficult processes. I know the government has announced funding for more of those across Canada, and that is an absolutely excellent initiative.

[Translation]

Senator Boisvenu: My question has to do with Senator Chapat's. Madam Illingworth, in some provinces, the power to hear criminal cases involving spousal abuse, as well as sexual and indecent assault has been delegated to municipal courts. This is the case in Quebec, where the Municipal Court of Montreal has been delegated the power to hear cases involving domestic violence. However, the provincial and municipal court systems being closed systems, the information contained in their respective minute's books is not shared.

Last year, in Montreal, there was a case involving a man given to abusive behavior that went on to be heard by the Provincial Court, after his violent behavior escalated. This man had a history of spousal abuse and had appeared before the Municipal Court. That said the provincial court judge did not have access to the Municipal Court's criminal file. When this occurs, Provincial Court judges cannot protect women and children from persons who have a criminal background that is known to the Municipal Court if this information is not available.

As Senator Chapat pointed out, there is no information sharing between the two systems. This means that women and children are at risk, particularly in cases of spousal abuse.

Are you aware of other such situations, outside Quebec?

[English]

Ms. Illingworth: I guess not specifically as of yet, but this is of great concern to us. It is unacceptable that the systems are not sharing information properly. It is to the detriment of mostly female victims of partner assault, as well as to children. It is unacceptable.

Senator Joyal: Thank you and welcome. My first question is in relation to your organization. Could you inform us again where you draw your main source of financing from, and what your total budget is?

Ms. Illingworth: Our total budget is about \$150,000 a year. We were initially funded by the Canadian Police Association since we opened in 1993. However, at the end of 2009, they were not in a financial position to fund our operating budget any longer. They

vraiment essentiel que des victimes comme les Bagby interviennent et fassent connaître leur expérience. Ils l'ont fait de façon si poignante qu'ils peuvent espérer modifier le système. On ne pourra jamais trop faire circuler l'information.

Comme je l'ai dit auparavant, nous essayons d'entourer l'enfant. Il existe au Canada des centres de défense des enfants qui s'en occupent. Ces centres amènent à collaborer toutes les personnes qui travaillent sur les cas d'agression sexuelle d'enfants. Ils obtiennent des résultats étonnants pour ce qui est d'obtenir des condamnations et de soutenir les enfants au cours de ces moments très difficiles. Je sais que le gouvernement a annoncé qu'il en financerait davantage et que c'est une initiative vraiment excellente.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Ma question fait suite à celle du sénateur Chapat. Madame Illingworth, dans plusieurs provinces on a délégué aux cours municipales des causes criminelles, entre autres, de violence conjugale, d'agression sexuelle et d'attentat à la pudeur. C'est le cas au Québec, où on a délégué à la Cour municipale de Montréal des causes de violence conjugale. Or, il n'y a pas d'échanges entre le plunitif provincial et le plunitif municipal car il s'agit de deux réseaux fermés.

À Montréal, l'an dernier, une cause impliquant un homme violent s'est poursuivi jusqu'en Cour provinciale, car la violence a escaladé. Il s'agissait d'un homme avec des antécédents de violence conjugale, ayant comparu auparavant en Cour municipale. Or, le juge de la Cour provinciale n'avait pas accès au dossier criminel de la Cour municipale. Devant une telle situation, les juges de la Cour provinciale ne peuvent donc pas protéger les femmes et les enfants contre les personnes avec des antécédents criminels connus de la Cour municipale si ces renseignements ne leur sont pas accessibles.

Comme l'a indiqué le sénateur Chapat, l'échange d'information n'existe pas entre ces deux systèmes. Cela fait en sorte que l'on met des enfants et des femmes à risque, surtout dans des cas de violence conjugale.

Êtes-vous au courant de telles situations dans d'autres provinces qu'au Québec?

[Traduction]

Mme Illingworth : Je dirais que nous ne sommes pas au courant de telles situations, mais cela nous préoccupe beaucoup. Il est inacceptable que les différents systèmes ne soient pas capables de se transmettre l'information. Cela nuit aux victimes, qui sont pour la plupart de sexe féminin, d'agressions de la part de leur partenaire, ainsi qu'aux enfants. C'est inacceptable.

Le sénateur Joyal : Merci et bienvenue. Ma première question concerne votre organisation. Pourriez-vous nous redire quelle est votre principale source de financement et quel est votre budget total?

Mme Illingworth : Notre budget total est d'environ 150 000 \$ par an. Nous avons été financés au départ par l'Association canadienne des policiers lorsque nous avons commencé en 1993. Cependant, à la fin de 2009, cette association n'était plus en

still provide us office space and many in-kind supports, but now we survive on a project-to-project basis with the Department of Justice Canada through the Victims Fund. We make applications to do special projects, and we can access up to \$50,000 per project up to a maximum of five projects per year. That is how we survive now.

In addition to all the work that we usually have, we now have to do project work to sustain ourselves, unfortunately.

Senator Joyal: In other words, the maximum you can draw from the federal government on the basis of that project-based financing would be about \$250,000?

Ms. Illingworth: Yes. There are some other pockets where we can get financial assistance. We receive a tiny amount of funding from Public Safety Canada. They have a sustaining funding program for national voluntary organizations working in criminal justice. We are the only victim-serving NGO that receives a small amount of that money. The pot is \$1.5 million, and we receive \$19,000 of that. The rest of that pot goes to offender-serving organizations.

There are little projects for different departments that we can apply to as well through Public Safety Canada and crime prevention, except we do not qualify for most of those. There are areas such as that where we can try to get additional projects.

Senator Joyal: Do you draw any money from the provincial governments?

Ms. Illingworth: No. We have tried a couple of times in Ontario to access some funding, but we have not qualified for provincial monies as of yet. Basically, we are relying on accessing federal government project monies.

Senator Joyal: How many people work in your resource centre?

Ms. Illingworth: I work full time; we have a part-time employee, and then we make use of students. We get criminology and social service work students from the universities and colleges in Ottawa.

Senator Joyal: How many requests a year would you receive from various victims' groups?

Ms. Illingworth: We receive in the hundreds to thousands now. With the new Victims Matter campaign that started a couple of weeks ago, we have seen a massive increase in calls to the office. We are featured quite prominently on that website now. Also, I think 1-800-O-Canada is directing calls to us, so we have been inundated in the last three weeks with new calls, people looking for help,

mesure de financer notre budget de fonctionnement. Elle nous fournit toujours des locaux et des services d'appui en nature, mais nous survivons de projet en projet grâce au fonds pour les victimes du ministère de la Justice du Canada. Nous présentons des demandes pour mettre en œuvre des projets spéciaux et nous pouvons avoir accès jusqu'à 50 000 \$ par projet pour un maximum de cinq projets par an. Voilà comment nous survivons à l'heure actuelle.

En plus de notre travail habituel, nous sommes obligés de présenter des projets pour pouvoir survivre, voilà qui est regrettable.

Le sénateur Joyal : Autrement dit, le maximum que vous pouvez obtenir du gouvernement fédéral serait d'environ 250 000 \$ qui viendraient du financement de différents projets?

Mme Illingworth : Oui. Il existe d'autres sources d'aide financière. Nous recevons un financement très minime de Sécurité publique Canada. Ce ministère a un programme de financement permanent pour les organismes bénévoles nationaux qui travaillent dans le domaine de la justice pénale. Nous sommes la seule ONG desservant les victimes qui reçoit une petite partie de cet argent. Le pot contient 1,5 million de dollars et nous en recevons 19 000 \$. Le reste va aux organismes qui offrent des services aux délinquants.

Nous pouvons également proposer des petits projets à différents ministères, par l'intermédiaire de Sécurité publique Canada et de la prévention du crime, mais malheureusement, nous ne sommes pas toujours admissibles à ces fonds. Il y a quelques secteurs où nous pouvons essayer de faire approuver des projets supplémentaires.

Le sénateur Joyal : Obtenez-vous de l'argent des gouvernements provinciaux?

Mme Illingworth : Non. Nous avons essayé à quelques reprises en Ontario d'obtenir des fonds, mais jusqu'ici, nous n'avons pas pu répondre aux conditions d'attribution de fonds provinciaux. Pour l'essentiel, nous dépendons des fonds que le gouvernement fédéral accorde pour des projets.

Le sénateur Joyal : Combien y a-t-il d'employés dans votre centre de ressource?

Mme Illingworth : Je travaille à temps plein; nous avons une employée à temps partiel et nous avons également recours à des étudiants. Nous obtenons des étudiants en criminologie et en service social qui étudient dans les universités et collèges d'Ottawa.

Le sénateur Joyal : Combien recevez-vous par an de demandes de la part des divers groupes d'aide aux victimes?

Mme Illingworth : Nous en recevons à l'heure actuelle plusieurs centaines voire des milliers. Avec la nouvelle campagne Les Victimes comptent, qui a démarré il y a quelques semaines, nous avons enregistré une augmentation massive du nombre des appels reçus à notre bureau. Nous figurons de façon très visible sur ce site Web. Je pense également que 1-800-O-Canada dirige des

having problems with compensation or with getting information. We are trying to hook them up locally with services because we do not want to duplicate any services that already exist.

We are definitely struggling internally with how we can serve all the victims who are calling us now with such a small staff.

Senator Joyal: What budget would you hope for to address the needs that you perceive are there but are not satisfied?

Ms. Illingworth: Half a million dollars would be a nice budget. It would allow us to hire dedicated staff to respond to victims, at least two employees. We could have someone for francophone callers and someone for anglophone callers. We do not have anyone doing full-time research. We also have the advocacy aspect of the organization for when we come to committees to talk to MPs and senators. We could do so much. We could build on the services that we offer if we had some increased funding.

Senator Joyal: Are you in touch with Aboriginal victims?

Ms. Illingworth: Yes; absolutely.

Senator Joyal: Of the people who come to your centre, what percentage would they be?

Ms. Illingworth: They are a smaller portion of the clients that we help, probably only 5 per cent to 10 per cent. However, we are certainly dealing with very difficult issues of violence on small reserve communities where everyone in the community knows what happened and an offender may go back to that community. Oftentimes they have a different world view, so they are not necessarily expressing the same concerns about offenders as other clients do.

We could accomplish much more outreach too if we had increased funding. We could try to access people in the smallest communities across the country. Many victims do not access victims' services or any type of support. Therefore, to try to get information out across the country about services that exist is something we feel is hugely important.

Senator Joyal: Do you have a site offering the various services that might exist at the provincial levels, at other levels or through other private groups that might come in to support victims?

Ms. Illingworth: Yes, we do. We have received donations in the past from police associations across Canada as well as some individuals and magazines that publish articles about victimization across Canada, but we are not a charitable organization.

appels vers nous, de sorte que depuis trois semaines, nous avons été inondés de nouveaux appels, de gens qui cherchaient de l'aide, qui avaient des difficultés à obtenir des indemnités ou de l'information. Nous essayons de les orienter vers les services locaux parce que nous ne voulons pas faire double emploi avec des services qui existent déjà.

Nous avons effectivement beaucoup de mal à servir nous-mêmes toutes les victimes qui nous appellent, étant donné que notre personnel est très restreint.

Le sénateur Joyal : Quel est le budget que vous aimeriez avoir pour être en mesure de répondre aux besoins que vous percevez, mais qui ne sont pas comblés?

Mme Illingworth : Un budget d'un demi-million de dollars serait une excellente chose. Cela nous permettrait d'embaucher du personnel spécialisé chargé de répondre aux victimes, au moins deux employés. Nous pourrions avoir quelqu'un pour les francophones qui appellent et quelqu'un pour les anglophones. Nous n'avons personne qui puisse faire de la recherche à temps plein. Il y a également l'aspect défense des intérêts dont s'occupe l'organisation lorsque nous comparaissons devant les comités pour parler aux députés et aux sénateurs. Nous pourrions faire tant de choses. Nous pourrions compléter et renforcer les services que nous offrons si nous avions un financement plus élevé.

Le sénateur Joyal : Êtes-vous en communication avec les victimes autochtones?

Mme Illingworth : Oui, absolument.

Le sénateur Joyal : Quel pourcentage représente-t-il des personnes qui se rendent à votre centre?

Mme Illingworth : C'est une petite partie de nos clients, je dirais probablement entre 5 et 10 p. 100 seulement. Nous nous occupons toutefois de questions de violence très complexes dans les collectivités des petites réserves où tout le monde sait ce qui est arrivé et où le contrevenant revient dans la collectivité. Ils ont souvent une conception du monde différente et ils n'expriment pas toujours les mêmes préoccupations que nos autres clients à l'égard des contrevenants.

Nous pourrions faire beaucoup plus pour rejoindre la population avec plus de financement. Nous pourrions essayer de rejoindre les personnes qui vivent dans les petites collectivités. Il y a beaucoup de victimes qui n'ont pas accès aux services aux victimes ou à une autre forme de soutien. C'est pourquoi nous estimons qu'il est extrêmement important d'essayer de diffuser dans l'ensemble des régions des renseignements sur les services qui existent.

Le sénateur Joyal : Avez-vous un site qui explique les divers services qui existent au palier provincial, ou à d'autres paliers ou qui sont offerts par d'autres groupes privés qui sont en mesure d'aider les victimes?

Mme Illingworth : Oui, nous le faisons. Nous avons déjà reçu des dons des associations de policiers des différentes régions ainsi que de particuliers et de revues qui publient des articles au sujet de la victimisation au Canada, mais nous ne sommes pas une organisation charitable.

Senator Joyal: You do not issue tax receipts for donations that you receive, is that correct?

Ms. Illingworth: Right. We cannot do that because we are a non-profit organization, so that would probably hinder the amount of public or corporate support that we can get as well.

Senator Joyal: Upon reading your brief this morning, among the cases you mentioned, I noticed that there are two from Ontario and two from British Columbia. You said that you were in the room or that you read the transcript of the witnesses who we heard yesterday.

I am concerned by the instructions given to the Crown prosecutors when they are faced with a case of domestic violence involving the murder of a parent. In my opinion, such a case by itself is a testimony to the breakdown of the couple, and the breakdown of a couple normally has an immediate impact on the child or children.

The case that prompted Senator Banks and Mr. Andrews to bring their bill forward is a clear illustration of that. It seems to me that as much as it is welcoming to amend the Criminal Code to add the specific protection of the child or children, it is not enough to ensure that we fill the cracks, as senators around the table have said. There are many cracks in the system. Senator Chaput and Senator Boisvenu have identified some of them. There are the cracks in the process of the Crown prosecutor, which I think is an important one.

We have not had the opportunity to look into the various instructions that provinces expect the Crown prosecutor to follow when they are faced with such a case. We hope that they are all similar or at least all able to address that situation.

We tried to get a commitment from the Department of Justice Canada that when this bill is adopted by Parliament, that they would send instructions to the various justices about this being a new law in the Criminal Code, one they would have to take into account. It is not just business as usual. We think we are doing something substantial and that Parliament wants to draw the attention of the judiciary when they are faced with a request to grant bail or not. Those are all steps that need to be taken to ensure that at the end of the day we will have filled some of the cracks in the system.

Listening to you and upon reading your brief, it appears that these situations keep reoccurring. I am always amazed when I read those cases, and I try to understand how a judge or a Justice of the Peace could so easily grant bail when there is an alleged murder of a spouse and the other partner is the prime suspect. What immediately comes to mind is the child or children. There is no doubt that the child or children are more or less hostages in a situation that they cannot say anything about or fight or defend themselves against. Immediately, in that case, the protection of the public should be the protection of the child, who is the most vulnerable in that situation.

Le sénateur Joyal : Vous ne remettez pas des reçus d'impôt pour les dons que vous recevez, est-ce bien cela?

Mme Illingworth : Exact. Nous ne pouvons pas le faire parce que nous sommes une organisation sans but lucratif. De sorte que cela limite probablement l'ampleur du soutien que nous pourrions obtenir auprès de la population ou des entreprises.

Le sénateur Joyal : Lorsque j'ai lu votre mémoire ce matin, j'ai remarqué que parmi les affaires que vous avez mentionnées, il y en avait deux de l'Ontario et deux de la Colombie-Britannique. Vous avez dit que vous étiez dans la salle ou que vous avez lu le compte rendu des déclarations des témoins d'hier.

Je m'intéresse aux instructions qui sont données aux procureurs de la Couronne dans les cas de violence familiale où un des parents a été tué. À mon avis, ce genre de situation ne peut que refléter une rupture du couple et cette rupture a habituellement des répercussions immédiates sur le ou les enfants.

L'affaire qui a amené le sénateur Banks et M. Andrews à présenter leur projet de loi illustre parfaitement cette situation. Il me semble que, si c'est effectivement une bonne chose de modifier le Code criminel pour ajouter la protection des enfants, cela ne suffira pas à combler toutes les lacunes, comme les sénateurs l'ont déjà déclaré. Notre système comporte de nombreuses lacunes. Le sénateur Chaput et le sénateur Boisvenu en ont mentionné quelques-unes. Il y a des lacunes dans le processus que suivent les procureurs de la Couronne, et elles me paraissent importantes.

Nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner les diverses instructions que les provinces formulent à l'intention des procureurs de la Couronne quand ils sont saisis de ce genre d'affaires. Nous espérons qu'elles sont toutes semblables ou du moins qu'elles permettent de faire face à ce genre de situation.

Lorsque ce projet de loi a été adopté par le Parlement, nous avons essayé d'amener le ministère de la Justice du Canada à s'engager à envoyer des directives aux divers juges de paix les informant que le Code criminel contenait une nouvelle disposition, une disposition dont ils doivent tenir compte. Il ne faut pas continuer à simplement faire comme avant. Je pense que nous avons accompli quelque chose d'important et que le Parlement veut attirer l'attention des juges sur cet aspect lorsqu'ils sont amenés à accorder ou refuser la mise en liberté. Ce sont là des mesures qu'il faut prendre pour être sûr qu'en fin de compte, nous avons comblé certaines lacunes du système.

Je vous ai écouté et j'ai lu votre mémoire, mais il me semble que ces situations se produisent régulièrement. Je suis toujours étonné lorsque je prends connaissance de ces affaires et j'essaie de comprendre comment un juge ou un juge de paix peut accorder si facilement la mise en liberté sous caution lorsqu'il est allégué qu'un conjoint a été tué et que le partenaire est le principal suspect. On pense immédiatement à l'enfant ou aux enfants. Il est évident que les enfants sont plus ou moins des otages dans une telle situation parce qu'ils ne peuvent rien dire à ce sujet, ni se défendre. Immédiatement, dans un tel cas, la protection du public devrait prendre la forme de la protection de l'enfant qui est la personne la plus vulnérable dans ce genre de situation.

We need to do as much as we can at all levels — not only at the level of the Criminal Code but also with the way we manage the Criminal Code, which is at various levels of the system, as you know. This should be an important preoccupation if we really want to improve and learn from the Bagby case as to how we can protect the child and the spouse, of course, who becomes the prime victim of the murder.

I think we are still at the door of changes that should be made and amendments that should be brought into the system to ensure it addresses that situation.

Ms. Illingworth: I agree with you completely. It does not necessarily have to be all Criminal Code changes. As you say, policy changes can help fill some of these cracks, especially when we are talking about communication and the sharing of information. It makes absolute sense. I hope the Department of Justice will issue some sort of notice to the judiciary that draws special attention to the children if and when this hopefully receives Royal Assent. There cannot be any harm done. It is another tool. In my mind, it can only be a positive step.

Senator Banks: I have one question that is related directly to the bill before us and another that is not, and I apologize for the bootlegged question, but I want to get a confirmation. I will ask the second question first, which has nothing to do with the bill before us but rather with what you said. I want to ensure that I understood.

You said that there is a federal government program from which you receive \$19,000 a year and that the size of that program is a \$1.5 million. You also said that you are a non-profit agency. Are you an agency of any order of government?

Ms. Illingworth: No. We are non-governmental.

Senator Banks: Who is your proprietor? How are you registered?

Ms. Illingworth: We are a corporation.

Senator Banks: A not-for-profit corporation?

Ms. Illingworth: Yes.

Senator Banks: I do not understand why you are not eligible to apply, and if you applied, why you would not receive or have the capacity to receive charitable donations and issue tax receipts. Do you know why that is?

Ms. Illingworth: It is something that our organization could do, but it is very complex to be a charitable organization in these fundraising times. Being so small, it would add to the complexity of all of our bookkeeping.

Nous devons faire tout ce que nous pouvons aux différents niveaux — pas seulement au niveau du Code criminel, mais également dans la façon dont nous appliquons le Code criminel, ce qui se fait à divers niveaux du système, comme vous le savez. Ce devrait être là une préoccupation importante si nous voulons vraiment améliorer les choses et tirer les leçons de l'affaire Bagby sur la façon dont nous pouvons protéger l'enfant et le conjoint, bien sûr, qui devient la principale victime du meurtre.

Je pense que nous commençons tout juste à introduire les changements et les modifications qu'il faudrait apporter au système pour être sûrs qu'il est en mesure de répondre à ce genre de situation.

Mme Illingworth : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il n'est pas nécessaire de procéder uniquement à des changements du Code criminel. Comme vous l'avez dit, les changements dans les politiques peuvent combler certaines de ces lacunes, en particulier lorsque nous parlons de communication et de diffusion de l'information. Cela paraît tout à fait juste. J'espère que le ministère de la Justice va envoyer aux juges une sorte d'avis attirant spécialement leur attention sur la situation des enfants si ce projet de loi reçoit éventuellement la sanction royale. Cela ne pourrait pas nuire. C'est un autre outil. À mon avis, une telle mesure ne pourrait être que positive.

Le sénateur Banks : J'ai une question qui touche directement le projet de loi à l'étude et une autre qui lui est étrangère et je vous demande de m'excuser de poser une telle question, mais je veux obtenir une confirmation. Je vais commencer par poser la deuxième question, qui n'a rien à voir avec le projet de loi à l'étude, mais plutôt avec ce que vous avez dit. Je vais être sûr de vous avoir bien compris.

Vous dites qu'il existe un programme fédéral qui vous accorde 19 000 \$ par an alors que le budget de ce programme est de 1,5 million de dollars. Vous avez également déclaré que vous étiez une agence à but non lucratif. Êtes-vous une agence d'un gouvernement?

Mme Illingworth : Non. Nous sommes une organisation non gouvernementale.

Le sénateur Banks : À qui appartenez-vous? Comment êtes-vous enregistré?

Mme Illingworth : Nous sommes une société.

Le sénateur Banks : Une société sans but lucratif?

Mme Illingworth : Oui.

Le sénateur Banks : Je ne comprends pas pourquoi vous n'avez pas le droit de présenter une demande et si vous le faites pourquoi vous ne recevez pas, ou n'avez pas la capacité de recevoir, des dons de charité et de délivrer des reçus d'impôt. Connaissez-vous la raison de cet état de choses?

Mme Illingworth : C'est une initiative que pourrait prendre notre organisation, mais il est très difficile d'être reconnue comme une organisation charitable à une époque où tout le monde recherche de l'argent. Nous sommes une très petite organisation et cela compliquerait beaucoup notre comptabilité.

Senator Banks: Do you not want to get larger?

Ms. Illingworth: Yes, we do. There are also many restrictions with charities on appearing before government and lobbying. They can advocate and educate, but the reason that we were created as a non-profit was to be a loud voice.

Senator Banks: You have considered that, is that correct?

Ms. Illingworth: We are still considering it, absolutely.

Senator Banks: I do not want to question the good that is done by the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the John Howard Society of Canada, et cetera; and I am not talking about robbing from any of those Peters to pay your Paul. However, it seems to me that that pot ought to somehow be made larger because you are getting the short end of that stick with the proportion of money that you receive from whatever federal program that is, given that you are advocating for victims.

My other question has to do with the bill. In your considerable experience, do you know of an obligation, requirement or convention of any kind in law, common practice or convention that obliges the Crown prosecution in a serious and violent crime when dealing with an application for bail to diligently and avidly search out and be in possession of those facts so that, should they decide to argue against the granting of bail, they are equipped to present the information to the judge who is making that determination under the provisions that now exist in the Criminal Code for the protection of the public, victims and witnesses?

Ms. Illingworth: I do not know enough. I do not think I could answer that, specifically about any of the Crown's obligations.

I do know that Bill C-79 added to the Criminal Code that a judge must consider the safety of victims. That was a while back, in 1999. However, I do not know enough about the specifics of the Crown's role.

Senator Baker: Since you mentioned 1999, I will ask my question referring to 1999.

I just wanted clarification of your answer to Senator Joyal about your budget. It is incredibly small. However, I can recall you applied for and received intervenor status in the famous case of *R. v. Sharpe* before the Supreme Court of Canada. Your advocacy on behalf of victims is well known. I am amazed at the minute amount of your budget. I wanted to put that on the record. I do not know whether you can give an explanation for that, whether it is pro bono or what, but it is certainly amazing.

Ms. Illingworth: We had the benefit, at that time, of using the resources of the Canadian Police Association through their attorney, adding ourselves onto that.

Le sénateur Banks : Ne voudriez-vous pas prendre de l'ampleur?

Mme Illingworth : Oui, bien sûr. Les organismes de charité font l'objet d'un grand nombre de restrictions lorsqu'il s'agit de comparaître devant des instances gouvernementales et de faire du lobbying. Ils peuvent défendre des intérêts et éduquer la population, mais la raison pour laquelle nous avons été créés comme un organisme sans but lucratif était que nous voulions pouvoir faire largement entendre notre voix.

Le sénateur Banks : Vous avez donc envisagé cette possibilité, est-ce exact?

Mme Illingworth : Nous l'envisageons toujours, absolument.

Le sénateur Banks : Je ne veux pas mettre en doute toutes les bonnes choses que font l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la Société John Howard du Canada, et les autres. Je ne dis pas qu'il faut prendre à Pierre pour donner à vous, Paul. Il me semble toutefois qu'il faudrait augmenter ce fonds parce que vous recevez une portion congrue de ce programme fédéral, parce que vous défendez les droits des victimes.

Mon autre question concerne le projet de loi. D'après votre grande expérience, savez-vous s'il existe une obligation, une condition ou une convention selon le droit, la pratique ou les conventions qui obligent les procureurs de la Couronne qui s'occupent d'une demande de mise en liberté dans un cas de crime grave et violent à rechercher activement tous ces faits pour que, s'ils décident de s'opposer à l'octroi de la mise en liberté, ils soient en mesure de présenter des renseignements au juge qui prend la décision aux termes des dispositions actuelles du Code criminel visant la protection du public, des victimes et des témoins?

Mme Illingworth : Je n'en sais pas suffisamment. Je ne pense pas pouvoir répondre à cette question, qui porte précisément sur les obligations de la Couronne.

Je sais par contre que le projet de loi C-79 a ajouté une disposition au Code criminel qui oblige les juges à prendre en compte la sécurité des victimes. Cela remonte à quelques années, à 1999. Je n'en sais toutefois pas suffisamment au sujet de ces aspects du rôle des procureurs de la Couronne.

Le sénateur Baker : Puisque vous avez mentionné 1999, je vais poser ma question en faisant référence à l'année 1999.

Je voulais simplement obtenir une précision au sujet de la réponse que vous avez donnée au sénateur Joyal à propos de votre budget. Il est vraiment très petit. Je me souviens toutefois que vous avez demandé et obtenu le statut d'intervenant dans la fameuse affaire *R. c. Sharpe* devant la Cour suprême du Canada. Vos activités de défense des victimes sont bien connues. Je suis vraiment très surpris de voir que votre budget est si faible. Je voulais que cela figure au compte rendu. Je ne sais pas si vous pouvez nous fournir une explication, si vous agissez à titre bénévole, mais c'est effectivement surprenant.

Mme Illingworth : Nous avions à cette époque, la possibilité d'utiliser les ressources de l'Association canadienne des policiers grâce à leur avocat, ce qui nous a aidés.

Senator Baker: Can you do that?

Ms. Illingworth: I do not know if we can any longer.

Senator Joyal: At the time they could do that because they were under the auspices of the Canadian Police Association.

Senator Baker: I understand.

Ms. Illingworth: We would love to have legal staff to argue for the human rights of people harmed by crime, that crime is a violation of human rights. If we had a larger budget, we could do that all over the place. We could have legal staff to intervene on behalf of victims and, of course, not charge anyone for these services.

Senator Baker: You have certainly made your contribution in the famous case I just cited and probably in others.

Senator Watt: Welcome to the committee. I found your presentation very interesting. You seem to have a great deal of experience.

I have one question, and then I would like to return to the wording of the bill itself. To continue on with what Senator Joyal raised about Aboriginal issues, does your organization deal with mainly First Nations, or does it also deal with Inuit people in the Arctic?

Ms. Illingworth: We deal mostly with First Nations. We have had some inquiries from Inuit organizations as to whether we could help in the North. Through our newsletter, we reach people providing services to Inuit people. Absolutely, if anyone needed our services, we are open to assisting every victim and survivor possible.

Senator Watt: However, if I understood correctly, you do not have the necessary resources to do the kind of job that you would like to do?

Ms. Illingworth: Exactly.

Senator Watt: That makes it very difficult.

Has your organization has been in existence since 1993?

Ms. Illingworth: We opened in 1993; we were incorporated in 1992.

Senator Watt: Do you see this organization expanding in due time down the road?

Ms. Illingworth: Absolutely. We would love to continue to grow, increase the voice we have and help to increase the recognition of the harm done by violence in this country.

Senator Watt: I want to return to the wording of the bill.

Le sénateur Baker : Pouvez-vous le faire?

Mme Illingworth : Je ne sais pas si nous pouvons toujours le faire.

Le sénateur Joyal : À l'époque ils pouvaient le faire, parce qu'ils bénéficiaient de l'appui de l'Association canadienne des policiers.

Le sénateur Baker : Je comprends.

Mme Illingworth : Nous aimerions beaucoup avoir des avocats qui pourraient défendre les droits des personnes qui ont subi un préjudice à cause d'un crime, qui soutiendraient que les crimes sont des violations des droits de la personne. Si nous avons un budget plus important, nous pourrions faire cela partout. Nous aurions des avocats qui pourraient intervenir pour le compte des victimes et bien sûr, qui ne demanderaient rien pour ces services.

Le sénateur Baker : Je peux dire que vous avez apporté une contribution utile dans l'arrêt fameux que je viens de citer et sans doute dans d'autres.

Le sénateur Watt : Bienvenue au comité. J'ai trouvé que votre exposé était très intéressant. Vous semblez avoir beaucoup d'expérience.

J'aimerais poser une question et j'aimerais ensuite revenir à la formulation du projet de loi. Pour revenir aux aspects que le sénateur Joyal a soulevés au sujet des questions touchant les Autochtones, est-ce que votre organisation s'occupe principalement des Premières nations ou est-ce qu'elle s'occupe également des Inuits de l'Arctique?

Mme Illingworth : Nous nous occupons principalement des Premières nations. Certaines organisations inuites voulaient savoir si nous pouvions les aider dans le Nord. Grâce à notre bulletin, nous rejoignons les personnes qui fournissent des services aux Inuits. Mais si qui que ce soit a besoin de nos services, nous sommes ouverts à la possibilité d'aider toutes les victimes et tous les survivants.

Le sénateur Watt : Cependant, si j'ai bien compris, vous n'avez pas les ressources nécessaires pour faire le travail que vous aimeriez faire.

Mme Illingworth : Exactement.

Le sénateur Watt : Voilà qui complique les choses.

Est-ce que votre organisation existe depuis 1993?

Mme Illingworth : Nous avons commencé nos activités en 1993; nous avons été constitués en société en 1992.

Le sénateur Watt : Pensez-vous que votre organisation va se développer avec le temps?

Mme Illingworth : Absolument. Nous aimerions beaucoup pouvoir nous développer, renforcer notre voix et mieux faire connaître le fait que la violence dans ce pays cause un préjudice grave à la population.

Le sénateur Watt : J'aimerais revenir à la formulation du projet de loi.

I know this has already been passed by the House of Commons. I will just raise the issue about what bothers me when looking at the actual wording, simply because we seem to be a bit shy about mentioning children. To a certain extent we are talking about them, but we are not focussing on them.

From what we have heard, the safety of the public is already taken care of; it is already within the law. However, children themselves are not explicitly mentioned anywhere for safety purposes.

For example, if we were to remove “public” and put “children” in here, would we be more focused on what we are talking about? We are talking about them, but we are not really focussing on them. If I understood correctly from the legal experts, they basically said that parts are missing within the Criminal Code. If that is the case, what is wrong with the idea of building the law in such a way that the focus is on the child? Could I have your view on that?

Ms. Illingworth: I heard the witness yesterday saying that it might be harmful to specify children and not other vulnerable groups. For us, specifically highlighting that children need special consideration and special protection makes sense. I am not a legal expert. I am just a person who talks to survivors and tries to have their voices heard.

Senator Watt: Could I ask the sponsor of the bill a question? Was this discussed within your strategy when you began to formulate it? I remember in your opening remarks you said that certain things had to be taken into consideration, such as the Charter of Rights and Freedoms and things of that nature. Is that part of the reason why we are not focussing on the point of what we are talking about?

Senator Banks: I have to answer your question in two parts.

First, why did we not make a long list of things to call to the attention of judges? The simple answer is we wanted to take one step at a time. Senator Joyal has used the term “we are at the door” of changing this. We wanted to take a step that we knew would work and did not offend any of the Charter provisions. At least, we were assured that that is so. We do not presume to say that this closes all the gaps, fills all the cracks, answers all the questions and will solve every problem. It will not. We hope that this opens the door to doing that. Senator Carignan and I have discussed things that could be done that flow logically from this.

The reason we settled on this question is because we were looking to solve a specific problem that related to children, who are not specifically addressed, in our view. Senator Baker referred to this earlier by explaining that, in this case, Zachary Turner was not a victim within the meaning of the present provisions of the Criminal

Je sais qu’il a déjà été adopté par la Chambre des communes. Je vais simplement soulever un aspect qui me gêne lorsque j’examine les termes utilisés, parce que nous semblons être un peu timides lorsqu’il s’agit de parler des enfants. Nous en parlons, jusqu’à un certain point, mais nous ne centrons pas notre action sur eux.

D’après ce que nous avons entendu, la sécurité du public est déjà prise en compte; cela est déjà prévu par notre droit. Cependant, les enfants ne sont pas expressément mentionnés où que ce soit pour ce qui est de la sécurité.

Par exemple, si nous supprimions le mot « public » pour le remplacer par « enfants » dans cette disposition, est-ce que celle-ci serait davantage axée sur ce dont nous parlons? Nous parlons d’eux, mais nous ne centrons pas notre action sur eux. Si j’ai bien compris les experts juridiques, ils ont dit pour l’essentiel qu’il manque certaines parties dans le Code criminel. Si c’est bien le cas, pourquoi ne pas modifier la loi pour qu’elle soit vraiment axée sur les enfants? J’aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mme Illingworth : J’ai entendu hier un témoin qui disait qu’il serait peut-être néfaste de parler des enfants sans parler des autres groupes vulnérables. Pour nous, il nous paraît logique d’insister sur le fait que les enfants ont besoin d’une considération spéciale et d’une protection spéciale. Je ne suis pas une spécialiste juridique. Je suis simplement une personne qui parle aux survivants et qui essaie de faire entendre leurs voix.

Le sénateur Watt : Pourrais-je poser une question au parrain du projet de loi? Est-ce que vous avez parlé de cet aspect lorsque vous avez élaboré une stratégie et commencé à formuler le projet de loi? Je me souviens que vous avez déclaré dans vos remarques d’ouverture qu’il fallait prendre en considération un certain nombre de choses, comme la Charte des droits de la personne et les choses de ce genre. Est-ce là en partie la raison pour laquelle nous ne centrons pas notre action sur l’aspect dont nous parlons aujourd’hui.

Le sénateur Banks : Ma réponse à votre question comporte deux parties.

Premièrement, pourquoi n’avons-nous pas dressé une longue liste de toutes les choses sur lesquelles nous voulions attirer l’attention des juges? La réponse directe est que nous voulions faire une chose à la fois. Le sénateur Joyal a dit « Nous sommes sur le point » de modifier cette situation. Nous voulions proposer prendre une mesure qui serait efficace et qui ne serait pas contraire aux dispositions de la Charte. C’est du moins ce qu’on nous a garanti. Nous ne prétendons pas que cette mesure va combler toutes les lacunes, répondre à toutes les questions et résoudre tous les problèmes. Elle ne le fera pas. Nous espérons que cela va ouvrir la porte à d’autres mesures qui le feront. Le sénateur Carignan et moi avons discuté des choses qui pourraient prolonger cette première mesure.

La raison pour laquelle nous avons décidé de faire quelque chose à ce sujet, c’est que nous voulions résoudre un problème précis qui concernait les enfants, et qui, d’après nous, n’était pas abordé ailleurs. Le sénateur Baker a fait référence plus tôt à cette situation en disant que dans cette affaire, Zachary Turner n’était

Code having to do with bail. He was not a witness to the crime that was in question, and he was not a victim of the crime that was in question, namely, Shirley Turner murdering her partner.

One of the things we looked at was trying to widen or make more specific the definition that is in the code of what is meant by “victim.” We could not find a way to do it that would include children who might be involved. The witness has quite correctly observed that the House of Commons broadens this from children of the accused to any children under the age of 18 because it is not just children of the accused. It might be nephews of the accused or neighbours of the accused or acquaintances of the accused — anyone under 18. We could not find a way to say that victims included those people because those people are usually not victims until they are killed.

Zachary Turner became a victim when his mother killed him, but not when she murdered his father. I am only using this specific case here.

The short answer to your question, Senator Watt, is we looked at it as hard as we could, and I want senators to know that Mr. Andrews is not an expert, nor am I, in this respect. We consulted with many others, including some who are present, who have given valuable advice about this, including Senator Joyal and Senator Baker, who had personal knowledge of the case that gave rise to it.

We also consulted, needless to say, with legal counsel of the Senate and the House of Commons, and spent a considerable amount of money on outside consultation. You will know we did not rely on in-house information, and I spent some money from my own personal office budget. I had a list: You could do this, but you would bump into this. You could do this, but you would bump into that. If you push in here, it bulges out over there. We reduced it, distilled it, if you like, to something that we hope will sometimes work, that will, as I have said before endlessly, do no harm and that will survive any Charter challenge.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Senators Joyal and Baker have brought up a very interesting point, that of the funding of your organization. Heidi, you and I have known each other for some five years, since I myself founded a victims support group, the Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared in Quebec that regroups 600 families and reaches nearly 15,000 citizens known as incidental or secondary victims.

pas une victime au sens des dispositions actuelles du Code criminel en matière de mise en liberté. Il n'était pas un témoin du crime dont il était question, il n'était pas une victime du crime en question, à savoir que Shirley Turner avait tué son partenaire.

Une des choses que nous avons essayées de faire a été d'élargir ou de préciser la définition de « victime » qui se trouve dans le Code. Nous n'avons pas trouvé de façon qui engloberait les enfants susceptibles d'être concernés. Le témoin a fait remarquer, de façon très juste, que la Chambre des communes a élargi l'expression « les enfants de l'accusé » pour viser tous les enfants de moins de 18 ans parce qu'il ne s'agit pas là uniquement des enfants de l'accusé. Ce pourrait être les neveux de l'accusé, les voisins de l'accusé, des connaissances de l'accusé — qui ont moins de 18 ans. Nous n'avons pas réussi à trouver une façon de faire que le mot « victimes » comprenne ces personnes parce que ces personnes ne sont pas habituellement des victimes, tant qu'elles ne sont pas tuées.

Zachary Turner est devenu une victime lorsque sa mère l'a tué, mais pas lorsqu'elle a tué son père. Je me réfère uniquement à cette affaire particulière.

Pour donner une réponse brève à votre question, sénateur Watt, je vous dirais que nous avons réfléchi autant que nous avons pu et je veux que les sénateurs sachent que M. Andrews n'est pas un expert, ni moi non plus sur ce point. Nous avons consulté de nombreuses autres personnes, dont certaines sont présentes ici, qui nous ont fourni des conseils très utiles, notamment le sénateur Joyal et le sénateur Baker, qui connaissaient personnellement l'affaire à l'origine de cette mesure.

Nous avons également consulté, inutile de le dire, les conseillers législatifs du Sénat et de la Chambre des communes et dépensé des sommes considérables pour retenir les services d'avocats de l'extérieur. Sachez que nous ne nous sommes pas contentés d'obtenir des renseignements à l'interne, mais que j'ai dépensé des fonds provenant du budget de mon propre bureau. J'avais une liste : il serait possible de faire ceci, mais alors on se heurterait à cette chose. On pourrait faire cette autre chose, mais on se heurterait à une autre. Si vous allez trop loin par ici, cela va bloquer par là. Nous avons réduit le projet, tiré l'essentiel, si vous voulez, de quelque chose qui va, nous l'espérons, être parfois utile, et qui ne va, comme je l'ai déjà dit à de nombreuses reprises, causer aucun préjudice et qui résistera à toute contestation constitutionnelle.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Les sénateurs Joyal et Baker ont amené un sujet très intéressant, celui du financement de votre organisme. Heidi, vous et moi nous côtoyons depuis environ cinq ans, ayant moi-même créé un organisme d'aide aux victimes, qui s'appelle l'Association des familles de personnes assassinées et disparues au Québec, qui regroupe 600 familles membres et touche environ 15 000 citoyens qu'on appelle « les victimes par ricochet », c'est-à-dire les victimes indirectes.

Helping criminals is a federal responsibility while helping victims is of provincial jurisdiction; thus, the lack of funding of victims support groups and the quite adequate funding of organizations dedicated to helping criminals.

Yesterday, in my office, I met a family from Newfoundland and Labrador whose daughter was murdered by her spouse. The murder of their daughter cost them \$20,000. Helping victims being a provincial responsibility, they received no financial assistance from the province. To make matters worse, the perpetrator's defense, often ensured by the state through legal aid, will cost nearly \$50,000.

And so, here is my question: If Canada were to adopt a Victims' Bill of Rights, first of all, would victims benefit from as much assistance as criminals do? Second, would organizations such as ours also benefit from additional support?

I would like to remind you that in 2006, the Minister of Public Safety wished to help our organization by providing a \$50,000 grant, except that, in Quebec, one cannot receive any direct funding from the federal government. Any funding has to go through the provincial government whereas, in other provinces, the federal government can offer direct funding to victims' advocacy organizations.

So that, if Canada were to adopt a Victims' Bill of rights, would organizations such as yours, as well as victims from one province or another, have equal support?

[English]

Ms. Illingworth: Yes, exactly, you have highlighted an important issue and problem. While the Charter is a protection for those accused of crime, it is silent about people harmed by crime, and one of our main positions is that victims of crime should be guaranteed a certain standard of treatment.

Currently, rights for victims of crime through provincial and territorial bills of rights are not enforceable rights. They are just statements about what victims should have, be entitled to and how they should be treated, but there is no possibility to challenge any of that in court. They are not enforceable rights.

A charter for victims would be a very strong statement and would bring into balance the criminal justice system, which, despite what some people say, is very unbalanced in our observation. I know there are academics and people working on behalf of offenders who disagree with that. However, through talking to organizations such as yours, and talking to Victims of Violence, Families Against Crime & Trauma and so on, we know that all the tiny groups that exist barely make do. Their staff are not paid. The work they are doing is out of their own time and money. Many families expend huge amounts of money trying to access justice for their loved ones. So much still needs to be done

L'aide au criminel est de responsabilité fédérale, l'aide aux victimes, provinciale, d'où un financement très pauvre des organismes d'aide aux victimes et un financement très adéquat dans l'organisation du soutien aux criminels.

Je rencontré hier, à mon bureau, une famille de Terre-Neuve-et-Labrador dont la fille a été assassinée par son conjoint. L'assassinat de leur fille leur a coûté 20 000 \$. L'aide aux victimes relevant du gouvernement provincial, ils n'ont reçu aucune aide financière de leur part. Pire, le criminel qui va être défendu, souvent par l'État, par l'aide juridique, coûtera à l'État près de 50 000 \$ pour sa défense.

Alors voici ma question : si le Canada adoptait une Charte des droits des victimes, est-ce que, premièrement, les victimes seraient aussi bien soutenues, autant que les criminels? Deuxièmement, des organismes comme les nôtres seraient-ils aussi mieux soutenus?

Je vous rappelle que, en 2006, le ministre de la Sécurité publique voulait aider notre organisme financièrement grâce à une subvention de 50 000 \$, sauf qu'au Québec, on ne peut pas recevoir directement de l'aide du gouvernement fédéral. Il faut passer par le gouvernement provincial, tandis que pour les autres provinces, le gouvernement fédéral peut financer directement les organismes d'aide aux victimes.

Donc, si le Canada adoptait une Charte des droits des victimes, des organismes comme le vôtre et les victimes, d'une province à l'autre, seraient-ils mieux soutenus et de façon égale?

[Traduction]

Mme Illingworth : Oui, exactement, vous avez souligné un aspect et un problème importants. La Charte est une protection pour les accusés, mais elle ne dit rien des personnes qui ont subi un préjudice à cause de la perpétration d'un crime et une de nos principales revendications est que l'on devrait garantir aux victimes de crime une certaine norme en matière de traitement.

À l'heure actuelle, les droits des victimes de crime contenus dans les déclarations des droits provinciales et territoriales ne sont pas des droits que l'on peut mettre en œuvre. Ce sont juste des déclarations au sujet des choses auxquelles les victimes devraient avoir droit et comment il faudrait les traiter, mais il n'est pas possible de contester quoi que ce soit dans ce domaine devant les tribunaux. Ce ne sont pas des droits contraignants.

Une charte des victimes aurait un effet très puissant et équilibrerait un peu le système de justice pénale qui, malgré ce que disent certaines personnes, est d'après nous très mal équilibré. Je sais qu'il y a des universitaires et des gens qui travaillent avec les contrevenants qui ne seraient pas d'accord avec cette affirmation. Cependant, nous avons parlé à des organisations comme la vôtre, nous avons parlé aux victimes de violence, à l'organisation Families Against Crime & Trauma et d'autres, et nous savons que tous les petits groupes qui existent ont du mal à survivre. Leur personnel n'est pas rémunéré. Ils travaillent dans ces organisations en donnant leur temps et leur argent. Il y a

to improve the treatment of crime victims in this country and to support them in their journeys toward healing.

We hope that soon all the governments will recognize that the work we do to support victims and help victims recover means that they go back to work sooner and they remain productive members of society. That is a benefit to society. The services our organizations provide are very valuable, and, unfortunately, they are underfunded.

The Deputy Chair: Thank you, Senator Boisvenu.

Colleagues, that appears to conclude our questioning.

On your behalf, I want to thank Ms. Illingworth for a wonderful contribution to the efforts in which our committee is involved with this particular bill.

We commend you for the tremendous work you do on behalf of victims. To put it mildly, you certainly are not over-resourced; you are one person, with a bit more around you, it seems, doing what you do. Congratulations and thank you. I am sure that in the future with other bills before this committee, we would welcome you back. Thank you very much.

Ms. Illingworth: Thank you.

The Deputy Chair: Colleagues, on the agenda for today, in addition to our witness, we are to consider whether we are prepared to proceed to clause-by-clause analysis of Bill C-464. I know that the practice of the committee has not necessarily been cast in stone to do clause by clause on the same day that witnesses are heard.

I thought what might be useful for our work is if we were to go to an in camera session and have a brief discussion to confirm whether we are or are not ready to proceed with clause-by-clause consideration today. Depending on the outcome of that, we will see where we proceed today and whether we proceed with clause by clause. If that is agreeable, we will go to an in camera meeting.

Is that agreed, colleagues?

Hon. Senators: Agreed.

The Deputy Chair: That being the case, would everyone who is not a member of the committee or staff please leave the room, and if you could wait outside, we should not be too long.

Senator Banks: For the record, you need to have a motion that would allow staff to stay in the room.

The Deputy Chair: It is so moved by Senator Runciman; is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(The committee continued in camera.)

beaucoup de familles qui dépensent de grosses sommes d'argent pour essayer d'obtenir justice pour les êtres qu'elles aiment. Il y a encore tant à faire pour améliorer le traitement des victimes de crime dans ce pays et pour les soutenir dans leur épreuve et faciliter leur guérison.

Nous espérons que bientôt tous les gouvernements reconnaîtront qu'avec le travail que nous faisons pour appuyer les victimes et les aider à récupérer, celles-ci peuvent reprendre leur travail plus rapidement et demeurent des membres productifs de notre société. C'est un avantage pour la société. Nos organisations offrent des services qui sont très utiles, mais malheureusement, elles sont sous-financées.

Le vice-président : Merci, sénateur Boisvenu.

Chers collègues, voilà qui semble mettre fin à nos questions.

En votre nom, je tiens à remercier Mme Illingworth pour la très belle contribution qu'elle a apportée au travail que notre comité accomplit avec ce projet de loi.

Nous vous félicitons pour tout le travail que vous faites pour le compte des victimes. Je crois pouvoir dire que vous n'êtes certainement pas surfinancée; vous êtes seule, avec un peu d'aide autour de vous, pour faire tout ce que vous faites. Félicitations et merci. Je suis certain qu'à l'avenir nous serons heureux de vous recevoir pour parler d'autres projets de loi. Merci encore.

Mme Illingworth : Merci.

Le vice-président : Chers collègues, à l'ordre du jour d'aujourd'hui, en plus de notre témoin, nous devons décider si nous sommes disposés à procéder à l'étude article par article du projet de loi C-464. Je sais que le comité n'a pas toujours procédé à cette étude le jour même où il a entendu des témoins.

Je me suis dit qu'il serait utile pour nos travaux de siéger à huis clos et d'avoir une brève discussion pour confirmer si nous sommes vraiment prêts à effectuer aujourd'hui l'étude article par article. Suivant l'issue de cette discussion, nous verrons si nous procédons aujourd'hui à cette étude. Si cela nous convient, nous allons siéger à huis clos.

Êtes-vous d'accord, chers collègues?

Des voix : D'accord.

Le vice-président : Cela étant, je demande à toutes les personnes qui ne sont pas membres du comité ou de son personnel de quitter la salle et si vous voulez bien attendre à l'extérieur, je peux vous dire que cela ne devrait pas prendre beaucoup de temps.

Le sénateur Banks : Pour le compte rendu, il faut adopter une motion pour permettre au personnel de demeurer dans la salle.

Le vice-président : Le sénateur Runciman présente cette motion; êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

(Le comité poursuit ses travaux à huis clos.)

**APPENDIX TO THE TWELFTH REPORT OF THE STANDING SENATE
COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS ON
THE NATIONAL PAROLE BOARD'S USER FEES PROPOSAL**

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

On 27 September 2010, the Honourable Gerald J. Comeau, Deputy Leader of the Government in the Senate, tabled a document entitled *National Parole Board User Fee Proposal* in the Senate. This document, which was prepared by the Parole Board of Canada (hereafter the “Board” or the “National Parole Board”), seeks to increase the fee for a pardon application from \$50 to \$150. The proposal was tabled in the Senate in accordance with section 4(2) of the *User Fees Act*,¹ which requires ministers² responsible for regulating authorities³ (in this case, the responsible Minister is the Minister of Public Safety and the regulating authority is the National Parole Board) to table a proposal in each House of Parliament⁴ every time that a regulatory authority fixes, increases, expands the application of, or increases the duration of a user fee. The tabled proposal must:

- explain in respect of what service, product, regulatory process, facility, authorization, permit or licence the user fee is being proposed;
- state the reason for any proposed change in user fee rate;
- include performance standards against which the performance of the regulating authority can be measured (these standards should be comparable to those established by other countries with which a comparison is relevant), as well as the actual performance levels that have been reached by the regulating authority in delivering the product or service in question;

¹ S.C. 2004, c. 6.

² Section 2 of the *User Fees Act*, defines “Minister” as:

“the appropriate minister, as defined in section 2 of the *Financial Administration Act*, who is responsible for the regulating authority.”

³ Section 2 of the *User Fees Act* defines “regulating authority” as:

“a department, agency, board, commission, or any other body mentioned in Schedule I, I.1 or II to the *Financial Administration Act* that has the power to fix a user fee under the authority of an Act of Parliament. Where the Act gives that power to the Governor in Council or a Minister, it means the body proposing the user fee.”

⁴ On 20 September 2010, the *National Parole Board User Fees Proposal* was tabled in the House of Commons. On 25 October 2010, a report recommending that the proposal be adopted was deemed presented to the House of Commons by the Standing Committee on Public Safety and National Security, pursuant to section 6(2) of the *User Fees Act*.

- give an estimate of the total amount that the regulating authority will collect in the first three fiscal years after the introduction of the user fee, and identify the costs that the user fee will cover; and
- describe the establishment of an independent advisory panel, designed to resolve any complaints respecting the change in user fee received by the regulating authority, and outline how any complaints received by the regulating authority have been dealt with.

Immediately after the *National Parole Board User Fee Proposal* was tabled in the Senate, it was referred to this committee for study,⁵ in accordance with Rule 28(3.1) of *Rules of the Senate of Canada*. This rule states:

28 (3.1) When the Leader of the Government in the Senate or the Deputy Leader of the Government in the Senate tables a document proposing a user fee, it is deemed referred, without debate or a vote, to the select committee designated in the Senate for the purpose by the Leader of the Government in the Senate or the Deputy Leader of the Government in the Senate following consultation with the Leader of the Opposition in the Senate or the Deputy Leader of the Opposition in the Senate.⁶

Section 5 of the *User Fees Act* specifies that once a user fee proposal has been referred to a committee for study, the committee in question may review it, “and submit to the Senate or the House of Commons, as the case may be, a report containing its recommendation as to the appropriate user fee, subject to section 5.1.” Under section 5.1 of the *Act*, the user fee (which in this case would be \$150) shall be reduced if the regulating authority (in this case the National Parole Board) fails to meet the performance standards established by it for that fiscal year by a percentage greater than 10%.⁷ The amount of the reduction cannot exceed 50%. The reduced fee applies from the date that the regulating authority’s annual report is tabled to the date of the tabling of the authority’s next annual report.

⁵ Senate, *Debates*, 3rd Session, 40th Parliament, 27 September 2010, p. 1074, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-e/pdf/050db_2010-09-27-E.pdf.

⁶ See *Rules of the Senate of Canada*, 10 March 2010, available on-line at: http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-e/senrules_00-e.htm.

⁷ In the case of the National Parole Board’s performance standards for the processing of pardon applications, the Board states in its proposal that its performance standards for processing pardon applications following the fee increase will be 60 days for summary offences, 180 days for indictable offences and 12 months in cases where the Board is considering denying a pardon. See *National Parole Board User Fee Proposal*, pp. 10–11. These performance standards do not apply to pardon applications received after 29 June 2010, the day that *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* S.C. 2010, c. 5. Prior to enactment, this statute was known as Bill C-23A. More details about this new statute, the changes it introduced to the pardon application process, and the impact it is expected to have on future Board proposals to increase user fees for pardons will be provided in the following section of this report.

Once the committee of the Senate or the House of Commons has reported on what it believes the appropriate user fee should be, section 6(1) of the *User Fees Act* states that the Senate or the House of Commons, as the case may be, may pass a resolution approving, rejecting or amending the committee's recommendation. The *Act* does not, however, state what the consequences of such parliamentary resolutions will be. In accordance with section 6(2) of the *Act*, as well as with Rule 28(3.2) of the *Rules of the Senate of Canada*, if a committee to whom a user fee proposal has been referred for study fails to report back to the appropriate House of Parliament within 20 sitting days after the user fee proposal was tabled, the committee is deemed to have submitted a report to the Chamber recommending approval of the user fee in question.

THE NATIONAL PAROLE BOARD USER FEE PROPOSAL

A. Background

The statute which gives the National Parole Board the necessary authority to grant, refuse to grant or revoke pardons issued to those who have been convicted of criminal offences is the *Criminal Records Act*.⁸ The *Criminal Records Act* not only contains criteria that govern who is eligible and therefore may apply for a pardon from the Board, but also the factors that the Board will take into consideration when deciding whether or not to grant, deny or revoke a pardon, and the procedures applicable to pardon applications.

The provisions governing the issuance of pardons by the Board have recently undergone significant amendment. On 29 June 2010, *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)*⁹ (formerly known as Bill C-23A) came into force. This statute amended provisions of the *Criminal Records Act* to place restrictions on applications for pardons in certain cases.

Prior to the coming into force of Bill C-23A, a person could apply to the National Parole Board for a pardon three years after the expiry of a sentence for a summary conviction offence and five years after the expiry of a sentence for an indictable offence. In the case of an indictable offence, the Board could grant a pardon if it was satisfied that the applicant had been of good conduct and had not been convicted of another offence. The Board had no discretion to refuse to issue a pardon to an applicant who had been convicted of a summary offence, provided the applicant had not been convicted of another offence during the three-year period. However, *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* amended section 4 of the *Criminal Records Act* to extend the waiting period before one is eligible to apply for a pardon to ten years in the case of a serious personal injury offence within the meaning of section 752 of the *Criminal Code*,¹⁰ including manslaughter, for which the applicant was sentenced to

⁸ R.S.C. 1985, c. C-47.

⁹ S.C. 2010, c. 5.

¹⁰ "Serious personal injury offence" is defined as:

imprisonment for a period of two years or more, or an offence referred to in Schedule 1 of *Criminal Records Act*¹¹ that was prosecuted by indictment. The waiting period before one is eligible to apply for a pardon was also extended to five years in the case of any other offence prosecuted by indictment, an offence referred to in Schedule 1 of the *Criminal Records Act* that is punishable on summary conviction or a service offence within the meaning of the *National Defence Act*¹² that meets a certain punishment threshold.

An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act) also added new criteria for the National Parole Board to consider when determining whether or not a pardon should be granted for an indictable offence. Section 4.1 of the *Criminal Records Act* now states that, in these circumstances, the applicant must satisfy the Board that granting the pardon would provide a measurable benefit to him or her, would sustain his or her rehabilitation in society as a law-abiding citizen, and would not bring the administration of justice into disrepute (see sections 4.1(1)(b) and 4.1(2) of the *Criminal Records Act*). In addition, section 4.1(3) of the *Criminal Records Act* now states that in determining whether granting the pardon would bring the administration of justice into disrepute, the Board may consider the nature, gravity and duration of the offence, the circumstances surrounding the commission of the offence, any information relating to the applicant's criminal or service offence history and any factor prescribed by regulation. As yet, it does not appear that additional factors have been prescribed by regulation.

The proposal makes it clear that the user fee increase being sought at this time, which would increase the fee applicants for pardons must pay from \$50 to \$150, is the first part of a staged increase. The Board's current proposal explicitly states that the Board will be tabling another proposal in the near future (2011–2012), seeking another increase in user fees that would allow it to fully recover the costs of granting pardons under the new legislation.¹³ In other words, the proposal currently before the committee seeks an interim fee increase, in order to ensure that the National Parole Board "has the capacity to process annual volumes of pardon applications in a timely and cost effective manner."¹⁴ The proposal is not designed to obtain full cost recovery for pardons in accordance with the changes to the *Criminal Records Act* introduced by Bill C-23A.

(a) an indictable offence, other than high treason, treason, first degree murder or second degree murder, involving

- (i) the use or attempted use of violence against another person, or
- (ii) conduct endangering or likely to endanger the life or safety of another person or inflicting or likely to inflict severe psychological damage on another person, and for which the offender may be sentenced to imprisonment for ten years or more, or

(b) an offence or attempt to commit an offence mentioned in section 271 (sexual assault), 272 (sexual assault with a weapon, threats to a third party or causing bodily harm) or 273 (aggravated sexual assault).

¹¹ Schedule 1 offences are generally sexual offences involving young persons.

¹² R.S.C. 1985, c. N-7.

¹³ *National Parole Board User Fee Proposal*, pp. 5-6, 15.

¹⁴ *Ibid.* at p. 4.

When officials from the National Parole Board, appeared before this committee on 22 June 2010, during its study of Bill C-23A, they estimated that it cost approximately \$250 to process a pardon application, including overhead costs,¹⁵ and suggested that if Bill C-23A was enacted, the actual cost of processing a pardon application could double to \$500.¹⁶

B. The Current Proposal Before the Committee

In the *National Parole Board User Fee Proposal* tabled in the Senate on 27 September 2010, the Board states that although the *Criminal Records Act* was enacted in 1970, a \$50 user fee for pardons was not introduced until 1994/1995. The Board states that “it was determined at that time that a \$50 fee was reasonable and appropriate, reflecting the potential benefit received by pardon recipients without imposing undue financial hardship.”¹⁷ However, since that time, the Board “has experienced high volumes of pardon applications with limited capacity to respond.”¹⁸ This has resulted in backlogs of pardon applications, followed by temporary solutions to eliminate the backlog, followed by a re-emergence of backlogs.

In its proposal, the Board also states that it has historically received an average of 20,000 pardon applications per year. However, in 2007/2008, it received 30,400 applications per year, with expectations that the number of pardon applications will only continue to increase in the future because of:

- greater scrutiny by government, private and voluntary sectors of potential employees;
- the increased significance of a pardon for employment and travel;
- active advertising campaigns by private sector organizations involved in aiding pardon applicants; and
- the increasing number of people eligible to apply for a pardon.¹⁹

In addition, the Board notes in its proposal that costs to process a pardon application have increased considerably since the introduction of the \$50 user fee in 1994/1995. Increased costs are attributable to:

- salary increases for employees;
- the impacts of inflation;

¹⁵ Ibid., p. 36.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ *National Parole Board's User Fee Proposal*, p. 3.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. at p. 4.

- higher costs due to higher workload volumes;
- the impact of workload growth including staff requirements – more people, more supervision, more office space, more administrative overhead; and
- a more comprehensive costing methodology (based on Treasury Board policy) that is broader in scope and involves new cost elements.²⁰

In order for the pardons program to be sustainable (in other words, in order for the Board to provide pardons in a timely and cost effective manner), the Board proposes a fee increase of \$100, effectively increasing the amount collected from applicants for processing of their pardon applications from \$50 to \$150. The Board also advised that, if the user fee increase is approved, \$135 of this fee will be given to the Board and \$15 to the Royal Canadian Mounted Police for its role in the pardons process.²¹

C. The Consultation Process

In addition to providing details regarding the amount of the proposed fee increase and why the Board is seeking to increase the applications fee for pardons at this time, the *National Parole Board User Fee Proposal* also provides some general information regarding the consultation process it followed in developing its proposal.

Section 4(1) of the *User Fees Act* sets out consultation requirements that regulating authorities are required to follow before fixing, increasing, expanding the application of or increasing the duration of a user fee. It states:

4. (1) Before a regulating authority fixes, increases, expands the application of or increases the duration of a user fee, it must
 - (a) take reasonable measures to notify clients, and other regulating authorities with a similar clientele of the user fee proposed to be fixed, increased, expanded in application or increased in duration;
 - (b) give all clients or service users a reasonable opportunity to provide ideas or proposals for ways to improve the services to which the user fee relates;

²⁰ Ibid. at p. 5.

²¹ Ibid. A breakdown of the direct costs to the Board of each part of the pardon application process is provided on page 6 of the *National Parole Board User Fee Proposal*. Essentially, the activities of screening, investigation, preparation of cases for decision-making, issuing pardons, and notification of pardons awarded is estimated to result in a direct cost to the Board of \$120 per pardon application ; decisions by Board members to grant, deny or revoke pardons is estimated to result in a direct cost of \$3 per pardon application; mail services, postage and records

(c) conduct an impact assessment to identify relevant factors, and take into account its findings in a decision to fix or change the user fee;

(d) explain to clients clearly how the user fee is determined and identify the cost and revenue elements of the user fee;

(e) establish an independent advisory panel to address a complaint submitted by a client regarding the user fee or change; and

(f) establish standards which are comparable to those established by other countries with which a comparison is relevant and against which the performance of the regulating authority can be measured.

In addition, section 4(3) of the *User Fees Act* states that if the user fee being proposed is higher than that existing in a country with which a comparison has been made, the Minister in charge of the regulating authority (in this case the Minister of Public Safety) must give reasons for the difference.

In its 27 September 2010 proposal, the Board advised that it consulted with the following government departments or agencies in developing its user fee proposal: the RCMP, the Correctional Service of Canada, National Defence, Status of Women Canada, Service Canada, the Treasury Board Secretariat, and the Office of the Comptroller General. With respect to the input received from these departments or agencies, the Board stated:

Feedback from this session indicated that all participants acknowledged the need for the Board to proceed with the proposal for the increase in the pardon user fee, given the workload pressures that it faces in the pardons area and the need to maintain sufficient resources to manage its responsibilities for conditional release.²²

However, the Board's proposal indicates that it did not attempt to meet directly with clients who might be affected by the fee increase, such as offenders who might attempt to seek pardons in the future, or persons who have received pardons in the past. In this regard, the Board stated that:

[p]revious attempts by the NPB [National Parole Board] to consult directly with pardon recipients or potential pardon applicants have proven unsuccessful as these groups have generally been unwilling to come forward to participate. By definition, users of pardons services

management is estimated to result in a direct cost of \$10 per pardon application; and processing of payments received and refunds granted is estimated to result in a direct cost of \$2 per pardon application.

²² Ibid. at p. 13.

have criminal records, and many have not revealed their records to friends or family.²³

Instead of consulting directly with offenders or past pardon recipients, the Board consulted with members of the National Associations Active in Criminal Justice (NAACJ), which includes among its membership, representatives of offender advocacy groups from across the country. Member organizations of the NAACJ include the Canadian Bar Association, the Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRSQ), the Block Parent Program of Canada, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, and the John Howard Society of Canada, among other groups. According to the proposal, the feedback that the Board received from the NAACJ was that the Board needed to ensure that pardon applications are processed in a timely matter, simplify the pardons application process and take steps to enhance the information available to the public regarding pardons.²⁴

The Board indicated that it also attempted to engage in e-consultations regarding the proposed user fee increase, but only received three responses, two which were opposed to the fee increase and one which was in favour of it. Since no “complaint” submitted by a client was received by the Board, it concluded that there was no requirement to convene an independent advisory panel, pursuant to section 4.1 of the *User Fees Act*.²⁵

With respect to international comparisons conducted by the Board, the Board’s proposal states that:

while many jurisdictions have schemes to provide for relief from having to disclose a past criminal record, no jurisdiction could be identified that could provide a meaningful comparison in terms of the nature of the pardon program or the extent of pardon services provided in return for the user fee charged for service.²⁶

WITNESSES THE COMMITTEE HEARD FROM

During its study of the *National Parole Board User Fee Proposal*, the committee heard from officials from the National Parole Board and a representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, a non-governmental association that works with women and girls in the criminal justice system, many of whom have been convicted of criminal offences.

²³ Ibid. at p. 12.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid. at p. 13. Under section 4.1 of the *User Fees Act*, a regulating authority in receipt of a complaint submitted by a client about a proposed user fee must first try and resolve the complaint and give the complainant notice in writing of proposed measures for its resolution. If the complaint is not resolved to the complainant’s satisfaction within 30 days, the complainant may request referral of that complaint to an independent advisory panel, which will hear the complaint, prepare a report on its findings and recommendations for resolving the complaint. The panel also has the power to award costs.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

When officials from the Board appeared before the committee on 6 October 2010, they provided some additional information and clarifications regarding both the proposal itself, as well as the consultation process the Board followed in developing it. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies also provided some additional information regarding the role they played in the consultation process.

A. Additional Reasons for the Proposed Fee Increase and Funds Earned from the Current Fee Collected

Firstly, the officials from the Board advised that applications for pardons have continued to increase and that in 2008–2009, the Board had received over 36,000 applications for pardons. Officials also advised that as a result of this continual increase in the number of pardon applications received each year, the Board has been forced to divert funds from its conditional release budget to address budget shortfalls in the pardons program. They further asserted that without an increase of the current user fee, the pardons program would be unsustainable. They also expressed the view that in light of the tremendous benefit a pardon conveys to individuals who receive them (particularly in terms of the timely access to gainful employment that pardons often provide to offenders) individuals will continue to apply for pardons, notwithstanding the fee increase.

Currently, of the \$50 user fee the Board charges for pardon applications, the Board receives \$35 of the fee, with \$15 of the fee going to the RCMP. When asked how much money per year that Board gets from its portion of pardon application fees received, officials advised based on the number of applications it currently receives, the Board obtains approximately \$850,000/year, whereas the total cost of administering the pardons program is approximately \$5.6 million, including both direct and indirect costs. Direct costs of the program represent just under half of this amount, or \$3.2 million.

With respect to a future potential proposal to increase user fees to cover the costs of the pardon's program in the wake of the enactment of Bill C-23A, officials advised that in that proposal, the Board would be seeking to end the subsidization of pardon applications through use of tax dollars. In other words, the goal of the future proposal to increase user fees, which the Board is likely to submit in 2011–2012, would be to move towards a full cost recovery model.

B. International Comparisons

When asked how the proposed user fee increase compares to the fee charged for pardons in other countries, Board officials indicated that there was really no basis for comparing Canada's pardon application process to those of other countries. They advised that in the Commonwealth

²⁶ Ibid. at p. 14.

countries, for example, such as the United Kingdom, most states in Australia or in New Zealand, with persons convicted of most offences, particularly those that are less serious in nature, the conviction is considered “spent” after a certain period of time. In the United States, by contrast, the decision as to whether or not to pardon someone is made at the executive level, by the governor of a U.S. state, or by the President of the United States, and so once again, there is no pardon application process *per se*. Accordingly, the Board was unable to conduct an international comparison regarding fees charged for pardon applications.

Officials were then asked if the Board had given any thought to adopting the model in the United Kingdom, Australia and New Zealand, at least as it pertains to summary conviction offences, and allowing offenders’ convictions to be considered spent after a predetermined period of time (i.e. an automatic granting of pardon), thereby eliminating the need for individuals convicted of summary conviction offences to apply for pardons and eliminating the need for the Board to process their applications. Such a change would also presumably reduce the Board’s costs in terms of processing pardon applications generally. The committee was informed by officials that while such proposals had been considered internally by the Board in the past, none of them have moved forward to the legislative level. Such a change in how pardons are processed would require changes to the *Criminal Records Act*, and as it is the job of the Board to follow the legislation, as written, the only way to make the pardons program sustainable at this time is to increase the user fees for pardons.

C. Additional Information Regarding the Consultation Process and the Input Received from Stakeholders

With respect to consultations engaged in by the Board prior to putting forward its current proposal, the Board stated that, in addition to the government agencies it had consulted, and its consultations with the NAACJ, the Board had also consulted with the Federal Ombudsman for Victims of Crime, the Canadian Association of Chiefs of Police and the Canadian Federation of Municipalities. Officials were asked whether, during the Board’s consultations with the NAACJ, member organizations had questioned whether the fee increase would dissuade people from applying for pardons, or put pardons applications out of the financial reach of some applicants. Board officials advised that some member organizations did comment in this regard but nonetheless supported a sustainable pardons program. These organizations called on the Board to deliver improved processing times, simplify the application process for pardons, and enhance the information available to the public on pardons and the pardons application process if the Board was planning to increase the fee for pardons.

The officials further advised that the Board has already taken action to address some of the NAACJ’S comments, including beginning work on a simplified pardon application kit, and ensuring that print and electronic information regarding the pardons program generally was available in plain language.

The representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies provided a somewhat different perspective. According to her, the NAACJ thought that the fee increase was a “*fait accompli*,” and decided at that time to focus its energies on what could be done to mitigate the effects of the increase, such as asking for improvements to the pardons application process. When asked why the Board did not attempt to meet directly with its clients, officials advised the committee that there were privacy concerns involved in attempting to contact people who had received pardons or might be eligible to receive them in the future. There were also difficulties involved in knowing exactly which clients to contact, since not all persons eligible for pardons are or have been incarcerated, and therefore, relying on correctional records to determine a client base would not result in accurate data. The officials also pointed out that pursuant to sections 4(1)(a) and 4(1)(b) of the *User Fees Act*, the Board was obligated to take *reasonable* measures to notify clients of the proposed fee increase for pardon applications and afford them a *reasonable* opportunity to provide ideas or proposals for ways to improve the services to which the user fee relates.

After consultations with the Board’s lawyers, and lawyers from the Department of Justice, Treasury Board and the Office of the Comptroller General, the Board determined that its consultations with the NAACJ, as well as the on-line consultation it hosted, met the criteria of reasonableness provided for in sections 4(1)(a) and 4(1)(b) of the *Act*.

The Board indicated in its *National Parole Board User Fee Proposal* that during its on-line consultation, it had posted information regarding the proposed user fee increase on its own website, seeking public comment. The Board said that this information was also sent to stakeholders and that the John Howard Society of Canada and the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies also agreed to add a link to the National Parole Board’s pardons page or consultation site to their own websites.²⁷ The representative from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies stated that the only link that was placed on her organization’s website was a link to general information regarding the pardons application process found on the National Parole Board’s website.

THE COMMITTEE’S RECOMMENDATION REGARDING THE PROPOSAL

After reviewing the *National Parole Board User Fee Proposal* that was tabled in the Senate on 27 September 2010 and hearing further testimony from witnesses, the committee recommends as follows:

That, in accordance with section 5 of the *User Fees Act*, the Senate approve the proposed increase to the National Parole Board’s component of the pardon user fee from \$35 to \$135, which creates a total fee of \$150 (including the RCMP’s component).

²⁷ *National Parole Board User Fee Proposal*, p. 13.

COMMITTEE OBSERVATIONS FOR FUTURE CONSIDERATION

As stated elsewhere herein, the *National Parole Board User Fee Proposal* makes it clear that the Board's current proposal to increase user fees from \$50 to \$150 per pardon application is an interim increase. The Board explicitly states in its current proposal that it will be tabling another proposal in Parliament in the near future (2011–2012), seeking an additional increase in user fees that would allow the Board to fully recover the direct and indirect costs of granting pardons under *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* (formerly Bill C-23A).

With that in mind, the committee encourages the Board to make the consultation process it undertakes prior to tabling a proposal in Parliament to fully recover the costs of granting pardons under *An Act to amend the Criminal Records Act (Limiting Pardons for Serious Crimes Act)* as comprehensive as possible. The Board should take steps, at that time, to ensure that individuals who might be directly affected by an additional user fee increase, such as individuals who have received pardons in the past or who may be eligible to receive them in the future, are, to the extent reasonably possible, both informed of the amount of the proposed increase and afforded an opportunity to submit comments or complaints regarding the proposal. In engaging in future consultation processes, the Board should not regard itself limited or constrained by the consultation process that it engaged in before tabling its current user fee proposal in Parliament.

**ANNEXE AU DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES AU SUJET DE LA
PROPOSITION DE LA COMMISSION NATIONAL DES LIBÉRATIONS
CONDITIONNELLES CONCERNANT LES FRAIS D'UTILISATION**

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

Le 27 septembre 2010, l'honorable Gerald J. Comeau, leader adjoint du gouvernement au Sénat, a déposé au Sénat un document intitulé *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*. Dans ce document préparé par la Commission des libérations conditionnelles du Canada (ci-après, la « Commission » ou la « Commission nationale des libérations conditionnelles »), il est proposé de faire passer les frais de demande de réhabilitation* de 50 à 150 \$. La proposition a été déposée au Sénat conformément au paragraphe 4(2) de la *Loi sur les frais d'utilisation*¹, exigeant que les ministres² responsables des organismes de réglementation³ (le ministre responsable est le ministre de la Sécurité publique et l'organisme de réglementation est la Commission nationale des libérations conditionnelles) déposent une proposition devant chacune des chambres du Parlement⁴ chaque fois qu'un organisme de réglementation établit ou augmente des frais d'utilisation, en élargit l'application ou en prolonge la durée d'application. La proposition déposée doit contenir les renseignements suivants :

- une description du service, du produit, du processus réglementaire, de l'installation, de l'autorisation, du permis ou de la licence auxquels les frais d'utilisation projetés s'appliquent;
- la raison pour laquelle il est proposé de modifier les frais d'utilisation;

* Les termes « réhabilitation et « pardon » sont utilisées de façon interchangeable tout au long du rapport.

¹ L.C. 2004, ch. 6.

² L'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit « ministre » comme suit :

« Le ministre compétent au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* responsable de l'organisme de réglementation. »

³ L'article 2 de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit « organisme de réglementation » comme suit :

« Ministère, agence, conseil, office, commission ou tout autre organisme qui est mentionné à l'annexe I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui a le pouvoir, en vertu d'une loi fédérale, d'établir des frais d'utilisation. Lorsque la loi donne le pouvoir d'établir les frais au gouverneur en conseil ou à un ministre, l'expression s'entend de l'organisme qui les propose. »

⁴ Le 20 septembre 2010, la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* a été présentée à la Chambre des communes. Le 25 octobre 2010, un rapport recommandant l'approbation de la proposition de la Commission est réputé présenté à la Chambre des communes par le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les frais d'utilisation*.

- les normes de rendement applicables à l'organisme de réglementation (ces normes doivent être comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente), ainsi que les niveaux de rendement de l'organisme de réglementation concernant les produits ou les services en question;
- une estimation du montant total des frais d'utilisation que l'organisme de réglementation compte percevoir au cours des trois premiers exercices suivant la prise d'effet des frais d'utilisation et une indication des coûts que ces frais permettront de recouvrer;
- une description pour établir du comité consultatif indépendant établi pour le traitement des plaintes concernant la modification des frais, déposées auprès de l'organisme de réglementation, et une description du traitement de ces plaintes.

Immédiatement après avoir été déposée au Sénat, la proposition a été renvoyée au comité pour étude⁵ conformément au paragraphe 28(3.1) du *Règlement du Sénat du Canada* :

28 (3.1) Lorsque le leader du gouvernement au Sénat ou le leader adjoint du gouvernement au Sénat dépose un document dans lequel est proposée l'imposition de frais d'utilisation, le document est considéré comme renvoyé, sans faire l'objet d'un débat ni être mis aux voix, au comité particulier désigné au Sénat à cette fin par le leader du gouvernement au Sénat ou le leader adjoint du gouvernement au Sénat, après consultation du leader de l'opposition au Sénat ou du leader adjoint de l'opposition au Sénat⁶.

Aux termes de l'article 5 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, lorsqu'une proposition relative à des frais d'utilisation a été soumise à un comité pour étude, ce comité peut « présenter au Sénat ou à la Chambre des communes, selon le cas, un rapport faisant état de ses recommandations quant aux frais d'utilisation appropriés, sous réserve des dispositions de l'article 5.1 ». En vertu de l'article 5.1 de la *Loi*, les frais d'utilisation (dans ce cas-ci les frais de 150\$) sont réduits si, pour un exercice donné, le rendement de l'organisme de réglementation à l'égard des frais (dans le cas présent la Commission nationale des libérations conditionnelles) est inférieur aux normes de rendement qu'il a établies pour cet exercice dans une proportion dépassant 10 %⁷. Les frais sont

⁵ Sénat, *Débats*, 3^e session, 40^e législature, 27 septembre 2010, p. 1074, http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-f/pdf/050db_2010-09-27-F.pdf.

⁶ *Règlement du Sénat du Canada*, 10 mars 2010, http://www.parl.gc.ca/information/about/process/senate/rules-f/senrules_00-f.htm.

⁷ Dans le cas des normes de rendement de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour le traitement des demandes de réhabilitation, la Commission indique, dans sa proposition, que ses normes prévoient, après l'augmentation des frais, les délais de traitement suivants : 60 jours dans le cas des demandes reliées à des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire; 180 jours lorsqu'il s'agit de demandes ayant trait à des infractions punissables par voie de mise en accusation; 12 mois dans le cas des demandes

réduits d'un pourcentage ne dépassant pas 50 % et la réduction s'applique à partir du jour où le rapport annuel de l'organisme de réglementation est déposé jusqu'au dépôt du rapport suivant.

Après que le comité du Sénat ou de la Chambre des communes a fait rapport sur ce qu'il croit être des frais d'utilisation appropriés, le Sénat ou la Chambre des communes, selon le cas peut, par résolution en vertu du paragraphe 6(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, approuver, rejeter ou modifier les recommandations du comité. La *Loi* ne précise toutefois pas quelles sont les conséquences de telles résolutions parlementaires. Conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi* et au paragraphe 28(3.2) du *Règlement du Sénat du Canada*, le comité qui ne fait pas rapport de ses recommandations au Sénat ou à la Chambre des communes dans les vingt premiers jours de séance suivant le dépôt de la proposition est réputé avoir présenté un rapport recommandant l'approbation des frais d'utilisation proposés.

PROPOSITION DE LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES CONCERNANT LES FRAIS D'UTILISATION

A. Contexte

La *Loi sur le casier judiciaire*⁸ confère à la Commission le pouvoir d'accorder ou de refuser la réhabilitation aux personnes reconnues coupables d'un crime, ou encore de la révoquer. Cette loi expose non seulement les critères régissant l'admissibilité à la réhabilitation pouvant être octroyée par la Commission, mais aussi les facteurs que la Commission doit prendre en considération pour décider d'accorder, de refuser ou de révoquer la réhabilitation, ainsi que la procédure de traitement des demandes de réhabilitation.

Une importante modification a récemment été apportée aux dispositions régissant l'octroi de la réhabilitation par la Commission. Le 29 juin 2010, la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*⁹ (projet de loi C-23A) est entrée en vigueur. Cette loi a modifié des dispositions de la *Loi sur le casier judiciaire* en imposant des restrictions à certaines demandes de réhabilitation.

Avant l'adoption du projet de loi C-23A, on pouvait demander une réhabilitation à la Commission trois ans après l'expiration d'une peine d'emprisonnement pour une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité et cinq ans après l'expiration d'une

où la Commission envisage de refuser le pardon. Consulter : *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 12. Ces normes de rendement ne s'appliquent pas aux demandes de réhabilitation reçues après le 29 juin 2010, jour de l'entrée en vigueur de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*, L.C. 2010, ch. 5. Avant d'être adoptée, cette loi faisait l'objet du projet de loi C-23A. La partie suivante du rapport fournit de plus amples renseignements sur cette loi, sur les changements qu'elle a entraînés dans le processus de demande de réhabilitation et sur les répercussions qu'elle devrait avoir sur les futures propositions de la Commission visant à augmenter les frais d'utilisation se rattachant à la réhabilitation.

⁸ L.R.C. 1985, ch. C-47.

⁹ L.C. 2010, ch. 5.

peine d'emprisonnement pour une infraction punissable par mise en accusation. Dans ce dernier cas, la Commission pouvait octroyer la réhabilitation si elle était convaincue que le demandeur avait eu une bonne conduite et n'avait pas été reconnu coupable d'une autre infraction. Elle n'avait aucune latitude pour refuser la réhabilitation à un demandeur qui avait été reconnu coupable d'une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité, mais qui n'avait pas été reconnu coupable d'une autre infraction au cours de la période de trois ans. Or, la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* a modifié l'article 4 de la *Loi sur le casier judiciaire* en étendant à 10 ans le délai d'attente imposé pour la présentation des demandes de réhabilitation dans les cas de sévices graves à la personne au sens de l'article 752 du *Code criminel*¹⁰, notamment l'homicide involontaire coupable, pour lesquels une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus a été prononcée, ou dans le cas d'une infraction visée à l'annexe 1 de la *Loi sur le casier judiciaire*¹¹ qui a fait l'objet d'une poursuite par voie de mise en accusation. Le délai d'attente fixé pour la présentation des demandes de réhabilitation a été porté à cinq ans dans le cas des infractions qui ont fait l'objet de poursuites par voie de mise en accusation, des infractions visées à l'annexe 1 de la *Loi sur le casier judiciaire* qui sont punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou des infractions d'ordre militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*¹² qui correspondent à un certain seuil de peine.

La *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* prévoit aussi de nouveaux critères que la Commission doit prendre en considération pour décider d'octroyer ou de refuser la réhabilitation dans le cas d'infractions punissables par mise en accusation. L'article 4.1 de la *Loi sur le casier judiciaire* précise maintenant qu'en pareils cas, le demandeur doit convaincre la Commission que l'octroi de la réhabilitation lui apporterait un bénéfice mesurable, soutiendrait sa réadaptation en tant que citoyen respectueux des lois au sein de la société et ne serait pas susceptible de déconsidérer l'administration de la justice (voir l'alinéa 4.1(1)*b*) et le paragraphe 4.1(2) de la *Loi sur le casier judiciaire*). En outre, le paragraphe 4.1(3) précise maintenant que, pour déterminer si le fait d'octroyer la réhabilitation serait susceptible de déconsidérer l'administration de la justice, la Commission peut tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction ainsi que de la durée de sa perpétration; des circonstances relatives à la perpétration de l'infraction; des renseignements

¹⁰ Les « sévices graves à la personne » comprennent :

a) les infractions — la haute trahison, la trahison, le meurtre au premier degré ou au deuxième degré exceptés — punissables, par mise en accusation, d'un emprisonnement d'au moins dix ans et impliquant :

(i) soit l'emploi, ou une tentative d'emploi, de la violence contre une autre personne,

(ii) 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;

b) les infractions ou tentatives de perpétration de l'une des infractions visées aux articles 271 (agression sexuelle), 272 (agression sexuelle armée, menaces à une tierce personne ou infliction de lésions corporelles) ou 273 (agression sexuelle grave).

¹¹ Les infractions visées à l'annexe 1 sont généralement des infractions sexuelles commises à l'endroit de jeunes personnes.

¹² L.R.C. 1985, ch. N-7.

concernant les antécédents du demandeur à l'égard d'infractions d'ordre militaire; de tout autre critère prévu par règlement. Pour l'instant, il ne semble pas que d'autres critères sont prévus par règlement.

La proposition mentionne clairement que l'augmentation des frais d'utilisation qui s'appliquerait aux demandes de réhabilitation et qui porterait le montant de ces frais à 150 \$ au lieu des 50 \$ constitue la première étape de la hausse progressive des frais d'utilisation. Dans sa proposition, la Commission indique explicitement qu'elle présentera une autre proposition dans un proche avenir (2011-2012) afin de hausser encore les frais de manière à recouvrer pleinement les coûts liés à l'octroi de la réhabilitation conformément à la nouvelle loi¹³. Autrement dit, la proposition présentée au comité porte sur une augmentation provisoire des frais grâce à laquelle la Commission aura la « capacité de traiter annuellement un important volume de demandes de pardon en temps opportun et de façon rentable¹⁴ ». Elle n'a pas pour but d'assurer le recouvrement complet des coûts liés à l'octroi de la réhabilitation conformément aux modifications apportées à la *Loi sur le casier judiciaire* par le projet de loi C-23A.

Les représentants de la Commission qui ont comparu devant le comité le 22 juin 2010, au cours de l'étude du projet de loi C-23A, estimaient que le traitement d'une demande coûte environ 250 \$, incluant les coûts indirects¹⁵, et ont laissé entendre qu'après l'adoption du projet de loi C-23A, le coût réel du traitement doublerait¹⁶.

B. Proposition présentée au comité pour étude

Dans le document intitulé *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* qui a été déposé au Sénat le 27 septembre 2010, la Commission indique que même si la *Loi sur le casier judiciaire* a été promulguée en 1970, ce n'est qu'en 1994-1995 que des frais d'utilisation de 50 \$ ont été imposés pour les demandes de réhabilitation. La Commission a écrit : « Il avait été déterminé à cette époque qu'un montant de 50 \$ était raisonnable et approprié, et qu'il correspondait aux avantages pouvant découler du pardon sans occasionner de fardeau financier excessif¹⁷. » Mais depuis, la Commission « a connu d'importantes augmentations des demandes de pardon reçues alors que sa capacité de traiter ces demandes était très limitée¹⁸ ». Il en a résulté un retard dans le traitement des dossiers auquel des solutions temporaires ont été appliquées, mais de nouveaux retards ont perduré.

Dans sa proposition, la Commission a expliqué qu'elle avait coutume de recevoir en moyenne 20 000 demandes de réhabilitation chaque année. Or, en 2007-2008, elle en a reçu 30 400, et elle

¹³ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 5, 6 et 17.

¹⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵ *Ibid.*, p. 36.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 3.

¹⁸ *Ibid.*, p.5.

s'attend à ce que le nombre de demandes ne cesse d'augmenter au fil des ans pour les raisons suivantes :

- un examen plus minutieux des candidats est exigé pour les emplois dans les secteurs public, privé et communautaire;
- l'importance plus grande de la réhabilitation pour trouver un emploi et pour voyager;
- les campagnes de promotion active menées par les organismes du secteur privé qui viennent en aide aux personnes désireuses d'obtenir la réhabilitation;
- le nombre croissant de personnes qui peuvent faire une demande de réhabilitation¹⁹.

De plus, la Commission a fait observer dans sa proposition que les coûts de traitement des demandes de réadaptation se sont considérablement accrus depuis l'introduction des frais d'utilisation de 50 \$ en 1994-1995. L'augmentation des coûts est attribuable à ce qui suit :

- les hausses de coûts de la main-d'œuvre;
- les effets de l'inflation;
- l'accroissement du nombre de demandes à traité;
- l'augmentation du nombre d'employés requis en raison de l'accroissement de la charge de travail – plus de personnes, plus de supervision, plus de locaux à bureau, plus de frais généraux administratifs;
- une méthode d'établissement des coûts plus complète (fondée sur la politique du Conseil du Trésor) qui est d'une plus grande portée et comporte de nouveaux éléments de coût²⁰.

Pour assurer la viabilité du programme d'octroi de la réhabilitation (autrement dit, pour octroyer la réhabilitation dans des délais raisonnables et à coûts abordables), la Commission propose d'augmenter de 100 \$ les frais perçus auprès des demandeurs pour le traitement de leurs demandes de réhabilitation; le montant des frais passerait ainsi de 50 à 150 \$. La Commission a aussi fait savoir que si l'augmentation est approuvée, 135 \$ de ce montant iront à la Commission et 15 \$ à la Gendarmerie royale du Canada pour son rôle dans le processus d'octroi de la réhabilitation²¹.

¹⁹ *Ibid.*, p. 4.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ *Ibid.* Une ventilation des coûts directs associés à chacune des étapes du processus de traitement des demandes est fournie à la page 7 du document *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*. Essentiellement, pour chacune des demandes de réhabilitation, on évalue les coûts directs comme suit : examen préliminaire, enquête, préparation du dossier aux fins de la prise d'une décision, octroi de la réhabilitation et notification de la décision à l'intéressé : 120 \$; décision des commissaires d'octroyer, de refuser ou

C. Processus de consultation

Outre le détail des frais proposés et les motifs pour lesquels la Commission veut augmenter les frais établis pour les demandes de réhabilitation à ce moment-ci, le document de la Commission contient des renseignements généraux sur le processus de consultation qu'elle a utilisé pour élaborer sa proposition.

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur les frais d'utilisation* définit les consultations que doit mener l'organisme de réglementation avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée :

4. (1) Avant d'établir ou d'augmenter les frais d'utilisation, d'en élargir l'application ou d'en prolonger la durée d'application, l'organisme de réglementation doit :

- a) prendre des mesures raisonnables pour aviser de la décision projetée les clients et les autres organismes de réglementation qui ont des clients semblables;
- b) donner aux clients ou aux bénéficiaires des services la possibilité de présenter des suggestions ou des propositions sur les façons d'améliorer les services auxquels les frais d'utilisation s'appliquent;
- c) mener une étude d'impact afin de déterminer les facteurs pertinents et prendre en considération les conclusions de cette étude dans sa décision d'établir ou de modifier les frais d'utilisation;
- d) expliquer clairement aux clients la façon dont les frais d'utilisation sont établis et en indiquer les composantes de coût et de recette;
- e) établir un comité consultatif indépendant pour le traitement des plaintes déposées par les clients au sujet des frais d'utilisation ou de leur modification;
- f) établir pour l'évaluation du rendement de l'organisme de réglementation des normes comparables à celles établies par d'autres pays avec lesquels une comparaison est pertinente.

Par ailleurs, aux termes du paragraphe 4(3) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, si les frais d'utilisateur proposés sont supérieurs à ceux qui existent dans un pays avec lequel une comparaison est faite, le ministre responsable de l'organisme de réglementation (en l'occurrence le ministre de la Sécurité publique) doit justifier la différence.

de révoquer la réhabilitation : 3 \$; services de messagerie, affranchissement et gestion des documents liés à la demande : 10 \$; traitement des paiements reçus et des remboursements accordés : 2 \$.

Dans sa proposition du 27 septembre 2010, la Commission a indiqué qu'elle avait consulté les organismes et ministères suivants : la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service correctionnel du Canada, le ministère de la Défense nationale, Condition féminine Canada, Service Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général. En ce qui concerne les observations formulées par ces ministères et organismes, la Commission a indiqué :

D'après les commentaires recueillis, tous les participants reconnaissent la nécessité pour la Commission d'aller de l'avant avec la proposition d'augmenter les frais exigés des demandeurs de pardon, étant donné la lourde charge de travail qui lui incombe dans le domaine des pardons et son besoin de maintenir un niveau de ressources suffisant pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de mise en liberté sous condition²².

Dans sa proposition, la Commission mentionne qu'elle ne s'est pas efforcée de rencontrer directement les clients qui pourraient être touchés par l'augmentation des frais, notamment les contrevenants admissibles à une demande de réhabilitation ou encore les personnes qui en ont déjà obtenu une. Elle explique à cet égard :

La CNLC [Commission nationale des libérations conditionnelles] a précédemment tenté de mener des consultations directes auprès de personnes ayant obtenu un pardon et de demandeurs potentiels, mais sans succès, car ces catégories de personnes sont généralement peu disposées à prendre part à ce genre de consultations. Par définition, les utilisateurs des services de pardon ont un casier judiciaire et nombre d'entre eux n'ont pas révélé l'existence de celui-ci à leur famille et à leurs amis²³.

Plutôt que de consulter directement des contrevenants ou des personnes à qui la réhabilitation a été accordée, la Commission a décidé de consulter des représentants des Associations nationales intéressées à la justice criminelle (ANIJC), lesquels comptent des représentants de groupes de défense de délinquants de partout au pays, notamment l'Association du Barreau canadien, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec, le Programme Parents-Secours du Canada, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et la Société John Howard du Canada. Dans sa proposition, la Commission indique que, selon les commentaires reçus de l'ANIJC, il lui faut s'assurer que les demandes de réhabilitation sont traitées dans un délai raisonnable, simplifier le processus de demande et améliorer l'information publique concernant la réhabilitation²⁴.

²² *Ibid.*, p. 16.

²³ *Ibid.*, p. 15.

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

La Commission a fait savoir qu'elle s'était également efforcée de mener des consultations en ligne au sujet de l'augmentation des frais, mais qu'elle n'avait reçu que trois réponses, deux opposées à l'augmentation et l'autre favorable. Puisque la Commission n'a reçu aucune « plainte » de la part d'un client, elle n'a pas jugé nécessaire d'établir un comité consultatif indépendant comme le prévoit l'article 4.1 de la *Loi sur les frais d'utilisation*²⁵.

En ce qui concerne les comparaisons avec d'autres pays, il est indiqué dans la proposition de la Commission :

[M]ême si bon nombre de pays ont mis en place des mécanismes permettant une dispense de l'obligation de révéler l'existence d'un casier judiciaire, aucun pays n'est doté d'un programme de pardon vraiment comparable en ce qui concerne la nature du programme lui-même ou l'ampleur des services de pardon fournis en échange des frais d'utilisation²⁶.

TÉMOINS ENTENDUS PAR LE COMITÉ

Au cours de l'étude de la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, le comité a entendu des responsables de la Commission nationale des libérations conditionnelles et un représentant de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, organisme non gouvernemental qui vient en aide aux femmes confrontées au système de justice pénale, dont bon nombre sont reconnues coupables d'infractions criminelles.

CE QU'ON A DIT AU COMITÉ

Les représentants de la Commission qui ont comparu devant le comité le 6 octobre 2010 ont fourni d'autres renseignements et précisions sur la proposition ainsi que sur le processus de consultation qu'ils ont suivi pour élaborer la proposition. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a aussi fourni d'autres renseignements sur le rôle qu'elle a joué dans ce processus.

²⁵ *Ibid.*, p. 13. Aux termes de l'article 4.1 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, l'organisme de réglementation qui reçoit des plaintes déposées par les clients relative à une augmentation des frais éventuelle doit tenter de régler une telle plainte et communiquer par écrit au plaignant une description des mesures qu'il entend prendre à cette fin. Le plaignant qui considère que les mesures sont insatisfaisantes peut, dans un délai de 30 jours, demander à l'organisme de réglementation que la plainte soit soumise à un comité consultatif indépendant, qui entendra la plainte et rédigera un rapport faisant état de ses conclusions et recommandations pour son règlement. Le comité consultatif a également le pouvoir d'adjuger des frais.

²⁶ *Ibid.*, p. 17.

A. Autres raisons motivant l'augmentation des frais et fonds provenant des frais actuellement perçus

En premier lieu, les représentants de la Commission ont dit au comité que le nombre de demandes de réhabilitation ne cesse d'augmenter et que la Commission avait reçu en 2008-2009 plus de 36 000 demandes. La Commission a donc été contrainte de puiser dans son budget des libérations conditionnelles pour pallier l'insuffisance de fonds du programme d'octroi de la réhabilitation. Les témoins ont affirmé qu'il serait impossible de maintenir le programme sans augmenter les frais d'utilisation. Selon eux, comme la réhabilitation procure d'importants avantages aux bénéficiaires (dont l'accès à un emploi rémunéré), les personnes continueront à demander la réhabilitation, peu importe l'augmentation des frais.

Des 50 \$ imposés par la Commission pour les demandes de réhabilitation, 35 \$ lui reviennent et 15 \$ vont à la GRC. Interrogés au sujet du montant annuel des frais d'utilisation qui revient à la Commission, les représentants ont indiqué que, d'après le nombre de demandes reçues, la Commission touche environ 850 000 \$ par année, alors que le coût total de l'administration du programme s'élève à environ 5,6 millions de dollars, incluant les coûts directs et indirects. Les coûts directs du programme représentent un peu moins de la moitié de ce montant, soit 3,2 millions de dollars.

Quant à une éventuelle augmentation supplémentaire des frais d'utilisation en vue de couvrir les coûts du programme par suite de l'adoption du projet de loi C-23A, les représentants ont dit qu'elle permettrait à la Commission de ne plus subventionner le programme avec l'argent des contribuables. En d'autres termes, l'objectif de la future proposition concernant l'augmentation des frais d'utilisation, que la Commission soumettra probablement en 2011-2012, est l'établissement d'un modèle de recouvrement complet des coûts.

B. Comparaisons avec d'autres pays

Interrogés au sujet de la comparaison entre les frais d'utilisation prévus dans la proposition et les frais imposés dans d'autres pays pour la réhabilitation, les représentants de la Commission ont indiqué qu'il n'existait pas vraiment de base de comparaison des processus de demande. Dans la plupart des pays du Commonwealth, notamment au Royaume-Uni, dans la majorité des États de l'Australie et en Nouvelle-Zélande, les condamnations sont considérées comme « écoulées » pour la plupart des infractions, en particulier celles qui sont moins graves, après une certaine période. Aux États-Unis par contre, la décision de réhabiliter ou non une personne se prend à un niveau supérieur, par le gouverneur de l'État, ou par le président; encore une fois, il n'existe pas de processus de demande comme tel. C'est pourquoi la Commission n'a pu procéder à une comparaison des frais applicables aux demandes de réhabilitation avec d'autres pays.

On a ensuite demandé aux représentants de la Commission si celle-ci avait songé à adopter le modèle du Royaume-Uni, de l’Australie et de la Nouvelle-Zélande, du moins pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité, et de considérer comme écoulées les condamnations après une période prédéterminée (i.e. une forme d’octroi automatique de la réhabilitation). Ainsi, les personnes reconnues coupables d’une infraction punissable par voie de déclaration sommaire de culpabilité ne seraient plus tenues de présenter une demande de réhabilitation, ce qui épargnerait à la Commission la nécessité de traiter des demandes. Ce changement réduirait sans doute le coût du traitement des demandes en général pour la Commission. Les représentants ont dit au comité que la Commission avait déjà envisagé ce changement à plusieurs reprises dans le passé, mais qu’aucune proposition en ce sens n’avait été soumise au palier législatif. L’adoption du modèle susmentionné exigerait une modification de la *Loi sur le casier judiciaire*, et comme la Commission a le devoir d’appliquer la *Loi* telle quelle, l’augmentation des frais d’utilisation est le seul moyen dont elle dispose pour assurer la viabilité du programme d’octroi de la réhabilitation.

C. Autres renseignements concernant le processus de consultation et commentaires reçus des intervenants

Au sujet des consultations qu’elle a menées avant de présenter sa proposition, la Commission a indiqué qu’elle avait consulté, outre les organismes gouvernementaux et l’ANIJC, l’Ombudsman fédéral des victimes d’actes criminels, l’Association canadienne des chefs de police et la Fédération canadienne des municipalités. On a demandé à la Commission si, au cours des consultations avec l’ANIJC, les organisations membres auraient indiqué qu’elles craignaient que l’augmentation des frais n’ait un effet dissuasif ou qu’elle ne soit pas à la portée de la bourse de certains demandeurs. La Commission a répondu que des organisations membres avaient effectivement exprimé ces commentaires, mais ont, tout de même, indiqué leur support pour un programme de réhabilitation durable. Elles lui avaient demandé de réduire les délais de traitement, de simplifier le processus de demande et d’améliorer l’information publique concernant la réhabilitation de même que le processus de demande si elle envisageait d’accroître les frais.

Les représentants ont ajouté que la Commission avait déjà pris des mesures pour donner suite à certains commentaires exprimés par l’ANIJC: elle avait par exemple commencé à élaborer une trousse de demande simplifiée et fait le nécessaire pour présenter en langage clair et simple l’information concernant le programme d’octroi de la réhabilitation, sur papier et sur support électronique.

La représentante de l’Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a exposé un point de vue légèrement différent. Selon cette représentante, l’ANIJC pensait que l’augmentation des frais était un fait accompli et qu’à partir de cela, l’ANIJC a décidé de concentrer ses énergies sur les mesures à prendre pour atténuer les effets de l’augmentation, par exemple en demandant que des

améliorations soient apportées au processus de demande. Au sujet des raisons pour lesquelles la Commission n'avait pas tenté de joindre directement sa clientèle, les représentants de la Commission ont dit au comité que des mesures relatives à la protection des renseignements personnels s'appliquaient aux cas des personnes ayant obtenu une réhabilitation et des personnes pouvant y être admissibles. Il était également difficile de déterminer quels étaient les clients avec lesquels il fallait communiquer puisque les personnes admissibles à la réhabilitation n'étaient pas tout incarcérées ou ne l'avaient pas toutes été; on ne pouvait pas obtenir de données exactes sur les clients à partir des dossiers correctionnels. Les représentants ont également signalé que conformément aux alinéas 4(1)a) et b) de la *Loi sur les frais d'utilisation*, la Commission était tenue de prendre des mesures *raisonnables* pour aviser les clients de l'augmentation des frais proposée et de leur donner la possibilité raisonnable de présenter des suggestions ou des propositions sur les façons d'améliorer les services auxquels les frais d'utilisation s'appliquent.

Après avoir consulté ses avocats et ceux du ministère de la Justice, du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, la Commission a jugé que ses consultations avec l'ANIJC et les consultations en ligne satisfaisaient au critère du caractère raisonnable énoncé aux alinéas 4(1)a) et 4(1)b) de la *Loi*.

La Commission a indiqué dans le document *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* que, pendant la période des consultations en ligne, elle avait affichée sur son site Web des renseignements sur l'augmentation des frais d'utilisation proposée et sollicité l'avis du public. La Commission a également indiqué qu'elle a transmis cette information aux parties intéressées, et que la Société John Howard du Canada ainsi que l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry avaient convenu d'ajouter à leurs sites Web un lien menant à la page ou au site des consultations sur la réhabilitation de la Commission²⁷. Devant le comité, la représentante des sociétés Elizabeth Fry a cependant indiqué que le seul lien inséré sur le site Web de l'Association menait à des renseignements généraux sur le processus de demande de réhabilitation qu'on trouve sur le site de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

RECOMMANDATION DU COMITÉ AU SUJET DE LA PROPOSITION :

Ayant pris connaissance de la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* présentée au Sénat le 27 septembre 2010 et recueilli les témoignages de différents intervenants, le comité recommande :

Que, conformément à l'article 5 de la *Loi sur les frais d'utilisation*, le Sénat approuve l'augmentation des frais exigés par la Commission nationale des libérations conditionnelles pour le traitement des demandes de réhabilitation de 35 \$ à 135 \$, portant ainsi le montant total des frais à 150 \$ (ce qui comprend la part de la GRC).

²⁷ *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation*, p. 15.

OBSERVATIONS DU COMITÉ POUR EXAMEN ULTÉRIEUR :

Comme le comité l'a déjà mentionné, la *Proposition de la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les frais d'utilisation* précise de manière non équivoque que l'augmentation des frais d'utilisation de 50 \$ à 150 \$ par demande de réhabilitation est une mesure provisoire. En effet, la Commission a déclaré son intention de déposer une autre proposition au Parlement à brève échéance (2011-2012) pour hausser de nouveau les frais d'utilisation et être ainsi en mesure de recouvrer la totalité des coûts directs et indirects du traitement des demandes en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)* (anciennement le projet de loi C-23A).

Par conséquent, le comité encourage la Commission à entreprendre un processus de consultation aussi vaste que possible avant de déposer une proposition de recouvrement intégral des coûts des demandes de réhabilitation en vertu de la *Loi modifiant la Loi sur le casier judiciaire (Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour les crimes graves)*. Dans le cadre de ce processus, la Commission devrait faire le nécessaire pour veiller à ce que les personnes qui pourraient être touchées directement par la hausse des frais, notamment celles qui ont déjà obtenu une réhabilitation ou qui pourraient y être admissibles, soient informées le mieux possible du montant de la hausse proposée et puissent faire valoir leurs points de vue ou leurs préoccupations à ce sujet. Dans ses consultations futurs, la Commission ne devrait pas se considérer comme limitée ou restreinte par le processus de consultation ayant précédé le dépôt de sa proposition actuelle au Parlement.

Thursday, November 25, 2010

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

Le jeudi 25 novembre 2010

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.



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

WITNESSES

Thursday, November 18, 2010

As individuals:

The Honourable Senator Tommy Banks, sponsor of the Bill;
Scott Andrews, M.P., sponsor of the bill.

Justice Canada:

Anouk Desaulniers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section;

Laura Hodgson, Counsel, Criminal Law Policy Section.

Wednesday, November 24, 2010

Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman.

As individuals (by video conference):

David Bagby;
Kathleen Bagby.

Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:

Phil Downes, Barrister.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le jeudi 18 novembre 2010

À titre personnel :

L'honorable sénateur Tommy Banks, parrain du projet de loi;
Scott Andrews, député, parrain du projet de loi.

Justice Canada :

Anouk Desaulniers, avocate-conseil, Section de la politique en
matière de droit pénal;

Laura Hodgson, avocate, Section de la politique en matière de
droit pénal.

Le mercredi 24 novembre 2010

Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale.

À titre personnel (par vidéoconférence) :

David Bagby;
Kathleen Bagby.

Conseil canadien des avocats de la défense :

Phil Downes, avocat.

(Suite à la page précédente)