



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010-11

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

**Legal and  
Constitutional Affairs**

*Chair:*

The Honourable JOAN FRASER

---

Wednesday, March 2, 2011  
Thursday, March 3, 2011

---

**Issue No. 22**

**First and second (final) meetings on:**

Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code  
and to make consequential amendments  
to the National Defence Act

**First and second meetings on:**

Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code  
(sentencing for fraud)

---

INCLUDING:

THE SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code  
and to make consequential amendments  
to the National Defence Act)

---

APPEARING:

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

---

WITNESSES:

*(See back cover)*

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010-2011

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

**Affaires juridiques et  
constitutionnelles**

*Présidente :*

L'honorable JOAN FRASER

---

Le mercredi 2 mars 2011  
Le jeudi 3 mars 2011

---

**Fascicule n° 22**

**Première et deuxième (dernière) réunions concernant :**

Le projet de loi C-48, Loi modifiant  
le Code criminel et la Loi sur la défense nationale  
en conséquence

**Première et deuxième réunions concernant :**

Le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel  
(peines pour fraude)

---

Y COMPRIS :

LE SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel  
et la Loi sur la défense nationale en conséquence)

---

COMPARAÎT :

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

---

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:

Angus	Joyal, P.C.
Baker, P.C.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, P.C.
Carignan	(or Comeau)
Chaput	Poulin
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Runciman

\* 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 Rivest replaced the Honourable Senator Patterson (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Plett (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Angus replaced the Honourable Senator Raine (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Rivard (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Rivard replaced the Honourable Senator Boisvenu (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Poulin replaced the Honourable Senator Watt (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Rivest (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Lang (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Frum (*March 3, 2011*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Lang (*March 2, 2011*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Angus (*March 2, 2011*).

The Honourable Senator Rivest replaced the Honourable Senator Meredith (*February 25, 2011*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Raine (*February 25, 2011*).

The Honourable Senator Watt replaced the Honourable Senator Dallaire (*February 17, 2011*).

The Honourable Senator Baker, P.C. replaced the Honourable Senator Munson (*February 17, 2011*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente* : L'honorable Joan Fraser

*Vice-président* : L'honorable John D. Wallace  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Joyal, C.P.
Baker, C.P.	Lang
Boisvenu	* LeBreton, C.P.
Carignan	(ou Comeau)
Chaput	Poulin
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Runciman

\* 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 Rivest a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Angus a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Boisvenu a remplacé l'honorable sénateur Rivard (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Rivard a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Poulin a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Rivest (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Frum (*le 3 mars 2011*).

L'honorable sénateur Frum a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 2 mars 2011*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Angus (*le 2 mars 2011*).

L'honorable sénateur Rivest a remplacé l'honorable sénateur Meredith (*le 25 février 2011*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 25 février 2011*).

L'honorable sénateur Watt a remplacé l'honorable sénateur Dallaire (*le 17 février 2011*).

L'honorable sénateur Baker, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 17 février 2011*).

**ORDERS OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 1, 2011:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Lang seconded by the Honourable Senator Meredith, for the second reading of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino, 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.

---

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, March 2, 2011:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carignan, seconded by the Honourable Senator MacDonald, for the second reading of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Greene, 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.

**ORDRES DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 1<sup>er</sup> mars 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Lang, appuyée par l'honorable sénateur Meredith, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

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

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

La motion, mise aux voix, est adoptée.

---

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 2 mars 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carignan, appuyée par l'honorable sénateur MacDonald, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

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

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene, 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, March 2, 2011  
(50)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:18 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Fraser, Frum, Joyal, P.C., Raine, Runciman, Wallace and Watt (11).

*In attendance:* Laura Barnett, Marcia Jones, Analysts, 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, March 1, 2011, the committee began its consideration of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act, and, pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 1, 2011, the committee began its consideration of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

**APPEARING:**

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

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

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Department of National Defence:*

Lieutenant-Colonel Bruce MacGregor, Director of Law, Military Justice Policy and Research.

*National Parole Board:*

Suzanne Brisebois, Director General, Policy Planning and Operations.

*Statistics Canada:*

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mercredi 2 mars 2011  
(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Fraser, Frum, Joyal, C.P., Raine, Runciman, Wallace et Watt (11).

*Également présentes :* Laura Barnett et Marcia Jones, analystes, 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 1<sup>er</sup> mars 2011, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 1<sup>er</sup> mars 2011, l'examen du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

**COMPARAÎT :**

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

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

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Ministère de la Défense nationale :*

Lieutenant-colonel Bruce MacGregor, directeur, Direction juridique de la justice militaire, politiques et recherche.

*Commission nationale des libérations conditionnelles :*

Suzanne Brisebois, directrice générale, Politiques, planification et opérations.

*Statistique Canada :*

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, chef, Programmes des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program,  
Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Criminal Justice Association:*

Willie Gibbs, Member, Policy Review Committee.

*Criminal Lawyers' Association:*

Leo Russomanno, Representative.

*Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:*

Kim Pate, Executive Director.

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman;

Louis Théorêt, Director.

The chair made an opening statement.

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P. made a statement and, together with Ms. Kane and Mr. Giokas, answered questions on Bill C-48 and Bill C-21.

At 5:43 p.m., the committee suspended.

At 5:50 p.m., the committee resumed, pursuant to the order of reference adopted on March 1, 2011, its consideration of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

Lieutenant-Colonel MacGregor, Mr. Giokas and Ms. Kane answered questions.

At 6:12 p.m., the committee suspended.

At 6:15 p.m., the committee resumed.

Ms. McAuley and Ms. Brisebois each made a statement and, together with Mr. Grimes, Ms. Kong and Mr. Turner, answered questions.

At 6:52 p.m., the committee suspended.

At 7:15 p.m., the committee resumed.

Mr. Gibbs, Ms. Pate and Mr. Russomanno each made a statement and answered questions.

At 8:27 p.m., the committee suspended.

At 8:31 p.m., the committee resumed.

Ms. O'Sullivan made a statement and answered questions.

At 8:56 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, Thursday, March 3, 2011  
(51)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 10:40 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

*Association canadienne de justice pénale :*

Willie Gibbs, membre, Comité d'examen des politiques.

*Criminal Lawyers' Association :*

Leo Russomanno, représentant.

*Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :*

Kim Pate, directrice générale.

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

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale;

Louis Théorêt, directeur.

La présidente ouvre la séance.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, fait une déclaration puis, avec l'aide de Mme Kane et de M. Giokas, répond aux questions sur les projets de loi C-48 et C-21.

À 17 h 43, la séance est suspendue.

À 17 h 50, conformément à l'ordre de renvoi adopté le 1<sup>er</sup> mars 2011, le comité poursuit son examen du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

Le lieutenant-colonel MacGregor, M. Giokas et Mme Kane répondent aux questions.

À 18 h 12, la séance est suspendue.

À 18 h 15, la séance reprend.

Mme McAuley et Mme Brisebois font une déclaration puis, avec l'aide de M. Grimes, de Mme Kong et de M. Turner, répondent aux questions.

À 18 h 52, la séance est suspendue.

À 19 h 15, la séance reprend.

M. Gibbs, Mme Pate et M. Russomanno font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 20 h 27, la séance est suspendue.

À 20 h 31, la séance reprend.

Mme O'Sullivan fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 56, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, le jeudi 3 mars 2011  
(51)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 40, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Baker, P.C., Boisvenu, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, P.C., Patterson, Plett, Poulin, Raine, Rivard, Runciman, and Wallace (13).

*In attendance:* Laura Barnett and Marcia Jones, Analysts, 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, March 1, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

*WITNESSES:*

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Department of Finance Canada:*

Nicolas Marion, Chief, Capital Markets and International Affairs;

Joan Monahan, General Counsel;

Kaetlynd McRae, Economist, Securities Policies Division.

*Statistics Canada:*

Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics;

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

John Turner, Chief of Policing Services, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Assistant Commissioner Stephen White, Director General, Financial Crime;

Superintendent Stephen Foster, Director, Commercial Crime Branch;

Superintendent Dean Buzza, Director, Integrated Market Enforcement Branch.

*Ontario Provincial Police:*

Deputy Commissioner Scott Tod, Investigations and Organized Crime.

*Bennett Jones LLP:*

Lincoln Caylor, Partner.

*Groia & Company Professional Corporation:*

Joseph Groia, Principal.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Baker, C.P., Boisvenu, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Patterson, Plett, Poulin, Raine, Rivard, Runciman et Wallace (13).

*Également présentes :* Laura Barnett et Marcia Jones, analystes, 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 1<sup>er</sup> mars 2011, le comité poursuit son examen du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

*TÉMOINS :*

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

*Ministère des Finances Canada :*

Nicolas Marion, chef, Marchés des capitaux et affaires internationales;

Joan Monahan, avocate générale.

Kaetlynd McRae, économiste, Division des politiques en matière de valeurs mobilières.

*Statistique Canada :*

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la justice statistique;

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;

John Turner, chef, Services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

*Gendarmerie royale du Canada :*

Commissaire adjoint Stephen White, directeur général, Criminalité financière;

Surintendant Stephen Foster, directeur, Sous-direction des délits commerciaux;

Surintendant Dean Buzza, directeur, Sous-direction de la police intégrée des marchés financiers.

*Police provinciale de l'Ontario :*

Commissaire adjoint Scott Tod, Enquêtes et crime organisé.

*Bennett Jones LLP :*

Lincoln Caylor, associé.

*Groia & Company Professionnal Corporation :*

Joseph Groia, directeur.

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Director.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Phil Downes, Barrister.

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman.

*As an individual:*

Simon Roy, Professor.

*Accountability Research Corporation:*

Al Rosen, Principal.

The chair made an opening statement.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

At 10:44 a.m., the committee suspended.

At 10:46 a.m., the committee resumed.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 2, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

Ms. Kane, Mr. Marion and Ms Klineberg answered questions.

At 11:51 a.m., the committee suspended.

At 11:55 a.m., the committee resumed.

Ms. McAuley made a statement and, together with Mr. Grimes, answered questions.

At 12:27 p.m., the committee suspended.

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, directeur.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Phil Downes, avocat.

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

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale.

*À titre personnel :*

Simon Roy, professeur.

*Accountability Research Corporation :*

Al Rosen, directeur.

La présidente ouvre la séance.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 10 h 44, la séance est suspendue.

À 10 h 46, la séance reprend.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 mars 2011, le comité poursuit son examen du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

Mme Kane, M. Marion et Mme Klineberg répondent aux questions.

À 11 h 51, la séance est suspendue.

À 11 h 55, la séance reprend.

Mme McAuley fait une déclaration, puis avec l'aide de M. Grimes, répond aux questions.

À 12 h 27, la séance est suspendue.

At 12:49 p.m., the committee resumed.

Assistant Commissioner White and Deputy Commissioner Tod each made a statement and, together with Superintendents Foster and Buzza, answered questions.

At 12:55 p.m., the Honourable Senator Boisvenu replaced the Honourable Senator Rivard as a member of the committee.

At 1:30 p.m., the deputy chair, the Honourable Senator John D. Wallace took the chair.

At 1:51 p.m., the committee suspended.

At 1:57 p.m., the committee resumed.

Mr. Downes, Mr. Spratt, Mr. Groia and Mr. Caylor, each made a statement and answered questions.

At 3:30 p.m., the committee suspended.

At 3:44 p.m., the committee resumed, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

Ms. O'Sullivan, Mr. Rosen and Mr. Roy each made a statement and answered questions.

At 5:02 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*

À 12 h 49, la séance reprend.

Les commissaires adjoints White et Tod font une déclaration, puis, avec l'aide des surintendants Foster et Buzza, répondent aux questions.

À 12 h 55, l'honorable sénateur Boisvenu remplace l'honorable sénateur Rivard au sein du comité.

À 13 h 30, le vice-président, l'honorable sénateur John D. Wallace, prend place au fauteuil.

À 13 h 51, la séance est suspendue.

À 13 h 57, la séance reprend.

M. Downes, M. Spratt, M. Groia et M. Caylor font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 15 h 30, la séance est suspendue.

À 15 h 44, la séance reprend sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*présidente*).

Mme O'Sullivan, M. Rosen et M. Roy font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 2, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, March 3, 2011

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

**SIXTEENTH REPORT**

Your committee, to which was referred Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, March 1, 2011, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*La présidente,*  
JOAN FRASER

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 3 mars 2011

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

**SEIZIÈME RAPPORT**

Votre comité auquel a été renvoyé le projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1<sup>er</sup> mars 2011, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, March 2, 2011

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:18 p.m. to study Bill C-48, an Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act, as well as Bill C-21, an Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

**Senator Joan Fraser** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*English*]

Today we are beginning our study of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act. We are fortunate to have as our first witness the Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada. In his remarks to us, he will also address Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud), which, as honourable senators know, was just referred to this committee an hour ago, I believe.

The minister will be able to stay with us until 5:45 p.m. Therefore, I will ask him to speak on both bills and then I will open question period so that honourable senators will be able to put their questions to him on either bill. If you want to ask a question about each bill, I suggest that you ask one question on one of the bills in the first round, and then one question on the other to ensure that all honourable senators get a chance. If we have time for a second round, we may have a bit more flexibility.

That said, minister, welcome.

**Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you very much. I am pleased to once again be joined by officials from the Department of Justice: John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section; Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section; and Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

I am pleased to meet with committee members. The first bill is Bill C-48, the Protecting Canadians by Ending Sentence Discounts for Multiple Murders Act. Again, I thank the chair and the committee for their offer to appear on both these bills today.

Bill C-48 seeks to amend the Criminal Code to authorize a judge to sentence convicted multiple murderers to serve separate, concurrent 25-year periods of parole ineligibility to account for the second and each subsequent victim of their crimes. More

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 2 mars 2011

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18, pour étudier le projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence, ainsi que projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

**Le sénateur Joan Fraser** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**La présidente :** Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Traduction*]

Aujourd'hui, nous commençons notre étude du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence. Nous avons la chance de recevoir comme premier témoin l'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Dans les observations qu'il va nous présenter, il va aussi parler du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude) qui, comme les honorables sénateurs le savent, vient juste d'être renvoyé au comité, il y a une heure, je crois.

Le ministre va pouvoir rester avec nous jusqu'à 17 h 45. Je vais donc lui demander de parler des deux projets de loi, puis je vais commencer la période de questions pour que les honorables sénateurs puissent lui poser leurs questions sur l'un ou l'autre des projets de loi. Si vous voulez poser une question sur chacun des projets de loi, je vous suggère de poser une question sur l'un des deux au cours du premier tour, puis d'en poser une sur l'autre, de façon à ce que tous les honorables sénateurs aient l'occasion de le faire. Si nous avons le temps de faire un deuxième tour, nous aurons peut-être un peu plus de marge de manœuvre.

Cela dit, bienvenue monsieur le ministre.

**L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Merci beaucoup. Je suis heureux d'être accompagné encore une fois de fonctionnaires du ministère de la Justice : John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal; Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal; et Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal.

Je suis heureux de rencontrer les membres du comité. Le premier projet de loi est le projet de loi C-48, Loi protégeant les Canadiens en mettant fin aux peines à rabais en cas de meurtres multiples. Encore une fois, je remercie la présidente et les membres du comité de m'avoir offert de venir témoigner à l'égard de ces projets de loi aujourd'hui.

Le projet de loi C-48 vise à modifier le Code criminel pour permettre aux juges d'imposer aux personnes déclarées coupables de meurtres multiples des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans distinctes et simultanées pour la

importantly, these additional 25-year periods would run consecutively to the period of parole ineligibility imposed for the first murder.

In exercising this new authority, judges will have regard to the existing criteria in the Criminal Code with which they are already familiar in the context of setting parole ineligibility periods for convicted second-degree murderers.

As introduced by the government, this bill would have required the sentencing judge to give reasons for a decision not to impose consecutive periods of parole ineligibility on a convicted multiple murderer in a particular case. This would benefit the families and loved ones of murder victims who have long complained about being left out in the dark as to why certain decisions are taken during the trial and sentencing process.

Bill C-48 was thoroughly debated and studied in the other place. There, it was seen fit to make an amendment requiring the judge to give oral or written reasons if he or she decides to order consecutive periods of parole ineligibility or not. The bill originally called for the judge to provide oral or written reasons only if he or she declined to make the order.

Although unnecessary, this amendment has been accepted by the government so as not to delay the passage of this important bill. In doing so, we are mindful of the suffering currently endured by the families and the loved ones of murder victims.

If passed, this bill will allow a judge to make a consecutive parole ineligibility period order that will spare the families and loved ones of murder victims from having to re-experience the trauma of their loss every two years once the ineligibility period for the first murder has expired.

In this vein and consistent with the government's commitment to tackle violent crime and to bring truth in sentencing, the reforms proposed in Bill C-48 would not only better reflect the loss of multiple lives, they would also bring an end to faint-hope reviews and spare families the pain of attending repeated parole eligibility hearings where they are forced to relive their losses.

I will not go into detail as I am aware that Senator Lang provided this chamber with an excellent review in his second reading speech. That being said, allow me to describe the rationale for the bill. He accurately noted that the bill is based on the straightforward proposition that taking the lives of more than one person reflects a higher degree of moral guilt and must allow for a higher penalty.

deuxième victime et les suivantes. Surtout, ces périodes supplémentaires de 25 ans seraient consécutives à la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle imposée pour le premier meurtre.

Lorsqu'ils exerceront ce nouveau pouvoir, les juges tiendront compte des critères prévus à l'heure actuelle dans le Code criminel et qu'ils connaissent déjà dans le contexte de l'imposition de périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle aux personnes déclarées coupables de meurtre au deuxième degré.

La version du projet de loi qui avait été présentée par le gouvernement aurait exigé du juge qui impose la peine de justifier la décision de ne pas imposer des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutives dans un cas particulier lorsqu'une personne est déclarée coupable de meurtres multiples. Cette exigence profiterait aux membres de la famille et aux proches des victimes de meurtre, qui se plaignent depuis longtemps que certaines décisions prises dans le cadre du procès et du processus d'établissement de la peine ne leur sont pas expliquées.

Le projet de loi C-48 a fait l'objet d'un débat et d'une étude approfondis à l'autre endroit. Là, on a jugé bon d'adopter un amendement de façon à exiger du juge qu'il présente les motifs de vive voix ou par écrit s'il décide d'imposer des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutives ou non. Au départ, le projet de loi exigeait du juge qu'il présente des motifs de vive voix ou par écrit seulement s'il refusait de le faire.

Même s'il est superflu, l'amendement a été accepté par le gouvernement de façon à ne pas retarder l'adoption de cet important projet de loi. Nous l'avons fait parce que nous sommes conscients des souffrances endurées par les membres de la famille et les proches des victimes de meurtre.

S'il est adopté, le projet de loi permettra aux juges d'imposer une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutive qui évitera aux membres de la famille et aux proches des victimes de meurtre d'avoir à revivre le traumatisme de la perte tous les deux ans une fois écoulée la période d'inadmissibilité pour le premier meurtre.

Dans la même veine et dans le contexte de l'engagement du gouvernement à s'attaquer aux crimes violents et à rendre plus vrai le processus de détermination de la peine, les changements proposés dans le cadre du projet de loi C-48 non seulement refléteraient mieux la perte de vies multiples, mais ils mettraient fin également au processus d'examen de la dernière chance et épargneraient à la famille la douleur d'avoir à assister à une série d'audiences de détermination de l'admissibilité à la libération conditionnelle où elle est forcée de revivre sa perte.

Je ne vais pas entrer dans les détails, puisque je sais que le sénateur Lang a fait ici un excellent compte rendu dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de la deuxième lecture. Cela dit, permettez-moi de vous expliquer ce qui justifie le projet de loi. Le sénateur Lang a fait remarquer à juste titre que le projet de loi est fondé sur le principe fort simple selon lequel la culpabilité morale d'une personne qui enlève la vie de plus d'une personne est plus élevée et qu'elle mérite donc une peine plus lourde.

Honourable senators, this bill reflects clearly and unequivocally the high degree of “moral guilt” referred to by Senator Lang, for it is undeniable that murder is the most morally blameworthy crime in Canadian law. How a murder is committed is one way in which criminal law reflects the notion of moral blameworthiness.

For example, under section 231 of the Criminal Code, murder is in the first degree if it is “planned and deliberate.” Killing in the heat of passion, under the influence of drugs or alcohol, or in a disordered emotional state do not necessarily carry the same degree of moral blameworthiness and are classified in the second degree.

However, that is not the end of the inquiry, for the second way the Criminal Code reflects moral blameworthiness is concerned less with the murderer and more with the victim. Thus, murder will also be in the first degree if the victim is a police officer or a Correctional Service of Canada official, for example, whose dangerous jobs are essential to justice administration in Canada. A murder will also be in the first degree if the victim dies during the commission or attempted commission of other serious offences like aircraft hijacking, kidnapping or sexual assault in which the offender exploits a position of power through illegal domination of the victim.

Both first- and second-degree murder carry mandatory sentences of life imprisonment upon conviction. However, the differing degrees of moral blameworthiness lead to different periods of parole ineligibility: an automatic 25 years for first-degree murder and a presumptive 10 years for second-degree murder.

That being said, the shorter period associated with second-degree murder is only presumptive, for the Criminal Code provides two means for extending it to reflect higher degrees of moral blameworthiness. First, if a second-degree murderer has previously been convicted of a prior murder, or of an intentional killing under the Crimes Against Humanity and War Crimes Act, section 745 of the Criminal Code mandates an automatic 25-year parole ineligibility period, which is the same as for first-degree murder.

Second, under section 745.4, judges may extend the minimal 10-year ineligibility period for up to 25 years based on “the character of the offender, the nature of the offence and the circumstances surrounding its commission, and to the recommendation, if any, made” by a jury.

In short, honourable senators, Canadian law already provides a sliding scale of parole ineligibility to account for the degree of moral guilt associated with murder.

Honorable sénateurs, le projet de loi reflète clairement et sans équivoque ce degré élevé de « culpabilité morale » dont a parlé le sénateur Lang, puisqu’il est indéniable que le meurtre est le crime le plus réprouvé sur le plan moral en droit canadien. La façon dont un meurtre est commis est l’une des façons dont le droit pénal reflète la notion de réprobation morale.

Aux termes de l’article 231 du Code criminel, par exemple, le meurtre au premier degré est le meurtre commis « avec préméditation et de propos délibéré ». Les meurtres passionnels, commis sous l’emprise de la drogue ou de l’alcool ou dont l’auteur vit un trouble émotionnel ne font pas nécessairement l’objet du même degré de réprobation morale et sont considérés comme des meurtres au deuxième degré.

L’enquête ne s’arrête pas là, cependant, puisque la seconde façon dont le Code criminel reflète la réprobation morale a trait moins au meurtrier et davantage à la victime. Ainsi, le meurtre est également un meurtre au premier degré si la victime est un agent de police ou du Service correctionnel du Canada, par exemple, dont le travail dangereux est essentiel à l’administration de la justice au Canada. Un meurtre est également un meurtre au premier degré si la victime meurt parce que le meurtrier commet ou tente de commettre une autre infraction grave comme le détournement d’un aéronef, un enlèvement ou une agression sexuelle et commet un abus de pouvoir en exerçant une domination illégale sur la victime.

Les meurtres au premier et au deuxième degrés entraînent une peine obligatoire d’emprisonnement à perpétuité au moment de la déclaration de culpabilité. Toutefois, les divers degrés de réprobation morale entraînent différentes périodes d’inadmissibilité à la libération conditionnelle : la période est automatiquement de 25 ans pour un meurtre au premier degré et apparemment de 10 ans pour un meurtre au deuxième degré.

Cela dit, la période la plus courte découlant d’un meurtre au deuxième degré n’est que présumée, puisque le Code criminel prévoit deux façons de la prolonger pour tenir compte d’un degré plus élevé de réprobation morale. Premièrement, si une personne ayant commis un meurtre au deuxième degré avait déjà été déclarée coupable d’un meurtre, ou encore de meurtre intentionnel aux termes de la Loi sur les crimes contre l’humanité et les crimes de guerre, l’article 745 du Code criminel prévoit d’office une période d’inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans, c’est-à-dire la même période que dans le cas d’un meurtre au premier degré.

Deuxièmement, aux termes de l’article 745.4, les juges peuvent imposer une période d’inadmissibilité allant de la période minimale de 10 ans à la période maximale de 25 ans en fonction « du caractère du délinquant, de la nature de l’infraction et des circonstances entourant sa perpétration ainsi que de toute recommandation formulée » par un jury.

Bref, honorables sénateurs, la loi en vigueur au Canada prévoit déjà une échelle d’inadmissibilité à la libération conditionnelle pour tenir compte du degré de culpabilité morale liée au meurtre.

However, the issue before us that Bill C-48 seeks to address is that, under Canadian law as it now stands, 25 years is the maximum period for which a convicted first- or second-degree murderer may be prevented from applying for parole, no matter how many lives that person may have taken.

Many Canadians are perplexed by this. They cannot understand why the law cannot account, in a concrete way, for the fact that more than one innocent life has been lost. They justifiably criticize the current 25-year maximum parole ineligibility period as a symbolic devaluation of the lives of victims that appears to give multiple murderers a “volume discount” for their crimes.

This bill responds to those criticisms. It is based on the proposition that killing more than one person reflects a higher degree of moral blameworthiness and ought to allow the imposition of additional periods of parole ineligibility.

In sum, the bill proposes to provide another sliding scale of moral blameworthiness in the context of multiple murders. It would do this by permitting the judge who presides over the trial of a multiple murderer — and who is, therefore, in the best position to assess that person’s degree of moral blameworthiness — the authority to decide whether a more severe penalty ought to be imposed using criteria identical to those already found in the Criminal Code.

Senators, there are no surprises in this bill. The only surprise will be if we do not get this bill passed into law. It is fair, balanced and it is necessary to ensure the continued integrity and confidence in the Canadian judicial system.

Honourable senators, I would like to move to discuss Bill C-21.

As you know, fraud comes in all shapes and sizes, and Canadians are vulnerable in many circumstances. For instance, seven people were recently charged in what is called a “grandchildren” scam. The fraudsters make phone calls to elderly Canadians and pass themselves off as being a grandchild in need of money to get out of jail. These scammers have defrauded elderly men and women out of an estimated \$3 million since last fall. RCMP statistics indicate that this type of scam is common across Canada.

It is harder and harder to tell legitimate businesses apart from those involved in scams. The result is that Canadians are defrauded out of millions of dollars. Canadians have diminished confidence in capital markets, in Canadian companies, and in the regulatory authorities tasked with ensuring that transactions are open, transparent and fair, and have increasingly come not to trust each other more generally. The offence of fraud is the most important offence in our arsenal against white-collar crime because of its general nature and flexible application.

Cependant, le problème qui se pose et que le projet de loi C-48 vise à régler, c’est que, dans le cadre de la loi en vigueur, la période maximale pendant laquelle une personne déclarée coupable de meurtre au premier ou au deuxième degré peut être empêchée de demander sa libération conditionnelle est de 25 ans, peu importe le nombre de victimes que la personne a faites.

Beaucoup de Canadiens sont perplexes à l’égard de cette situation. Ils ne comprennent pas pourquoi la loi ne peut pas tenir compte, de façon concrète, du fait que plus d’une victime innocente a péri. Ils critiquent avec raison la période d’inadmissibilité à la libération conditionnelle maximale de 25 ans en vigueur à l’heure actuelle, qui est une dévaluation symbolique de la vie des victimes et qui semble offrir un « rabais sur le volume » aux auteurs de meurtres multiples.

Le projet de loi est une réponse à ces critiques. Il est fondé sur le principe selon lequel le meurtre de plus d’une personne fait de son auteur l’objet d’un degré plus élevé de réprobation morale et doit autoriser l’imposition de périodes supplémentaires d’inadmissibilité à la libération conditionnelle.

En somme, le projet de loi prévoit une autre échelle de réprobation morale dans le contexte des meurtres multiples. Il le fait en permettant au juge qui préside au procès de l’auteur de meurtres multiples — et qui est donc la personne la mieux placée pour déterminer le degré de réprobation morale en cause — de décider si une sanction plus sévère doit lui être imposée à partir de critères identiques à ceux qui se trouvent déjà dans le Code criminel.

Sénateurs, il n’y a aucune surprise dans le projet de loi. La seule surprise, ce sera si nous n’arrivons pas à faire adopter ce projet de loi. Il est juste, équilibré et nécessaire pour assurer de façon constante l’intégrité du système judiciaire canadien et la confiance à l’égard de celui-ci.

Honorables sénateurs, j’aimerais maintenant aborder le projet de loi C-21.

Comme vous le savez, la fraude prend toutes sortes de formes, et les Canadiens sont vulnérables dans de nombreuses circonstances. Par exemple, sept personnes ont récemment été accusées de ce qu’on a appelé la fraude « des petits-enfants ». Les fraudeurs téléphonent à des Canadiens âgés et se font passer pour l’un de leurs petits-enfants qui a besoin d’argent pour sortir de prison. On estime que les fraudeurs ont volé trois millions de dollars à des hommes et à des femmes âgés depuis l’automne dernier. D’après les statistiques de la GRC, ce type de fraude est courant au Canada.

Il est de plus en plus difficile de distinguer les activités d’entreprises légitimes des activités frauduleuses. Résultat : les Canadiens se font voler des millions de dollars. Leur confiance est moins grande qu’avant à l’égard des marchés financiers, des entreprises canadiennes et des organismes de réglementation dont la tâche est de s’assurer que les transactions se font de façon ouverte, transparente et équitable et ils sont de plus en plus méfiants les uns envers les autres de façon générale. L’infraction de fraude est la plus importante de notre arsenal dans la lutte contre les crimes en col blanc en raison de sa nature générale et de la marge de manœuvre qui existe dans son application.

Fraud consists of two elements: deception or dishonesty coupled with an actual loss of money or other items of economic value, or merely the risk of such loss.

This single offence captures mass marketing fraud, real estate or title fraud, home renovation fraud, health care fraud and other kinds of insurance fraud. In addition, it captures Ponzi schemes and tax evasion and securities-related frauds such as accounting frauds that overstate the value of securities.

This bill contains measures designed to strengthen sentencing for people who devise and carry out this type of fraud. It sends the message that these crimes have enormous and devastating impacts on victims.

The significant harms suffered as a result of the fraud must be taken into consideration by judges when imposing sentences.

The current maximum penalty for fraud with a value over \$5,000 is 14 years' imprisonment. Bill C-21 would introduce a mandatory term of imprisonment of two years for frauds with a value in excess of \$1 million. Any fraud or series of frauds that result in a loss of more than \$1 million must be the result of a complex and well-organized scheme. These schemes are quite likely supported by additional crimes, like forgery, and must therefore be considered extremely serious.

Many frauds are much larger than this. It is essential to understand that two years is the floor for a term of imprisonment and not the ceiling. The actual sentence imposed for a fraud will reflect all the blameworthy elements of it, and may be substantially higher than the two-year sentence.

A fraud of much higher value, like the frauds committed by Earl Jones and Vincent Lacroix, demand a much higher term of incarceration. The courts recognized that in sentencing these individuals.

Bill C-21 adds new factors that reflect conduct or circumstances that may be relevant: If the duration, complexity, magnitude or degree of planning was significant; if the offence had a significant impact on the victim given their personal circumstances; if the offender failed to comply with applicable regulatory or licensing regimes; or if the offender concealed or destroyed relevant records.

The introduction of a prohibition order can form part of a sentence. Bill C-21 will enable a court to order that the offender be prohibited from having control or authority over another person's money, real property, or valuable securities for up to any length of time the court considers appropriate. Breaching this prohibition order will, in and of itself, be an offence.

La fraude comporte deux éléments : la tromperie ou la malhonnêteté combinées à la perte réelle d'argent ou d'un autre élément ayant une valeur financière, ou encore simplement le risque de subir une perte du genre.

Cette seule infraction englobe la fraude de marketing de masse, la fraude immobilière ou de titre, la fraude de rénovation domiciliaire, la fraude de régime de soins de santé et d'autres types de fraudes d'assurance. En outre, elle englobe les combines à la Ponzi et l'évasion fiscale ainsi que la fraude en valeurs mobilières comme les fraudes comptables consistant à surévaluer des titres.

Le projet de loi contient des mesures visant à renforcer les peines imposées aux personnes qui conçoivent ce type de fraude ou s'y livrent. Il envoie un message selon lequel ce genre de crime est extrêmement grave et a des effets dévastateurs sur les victimes.

Les préjudices importants subis en raison de la fraude doivent être pris en considération par les juges au moment d'imposer une peine.

À l'heure actuelle, la sanction maximale pour une fraude de plus de 5 000 \$ est de 14 ans d'emprisonnement. Le projet de loi C-21 instaurerait une peine d'emprisonnement obligatoire de deux ans pour les fraudes de plus de un million de dollars. Une fraude ou une série de fraudes qui donne lieu à la perte de plus de un million de dollars est forcément le résultat d'un stratagème complexe et bien organisé. Il est très probable que d'autres crimes soient commis pour soutenir ce genre de stratagème, par exemple, le faux, et ils doivent donc être considérés comme étant un crime extrêmement grave.

Nombre de fraudes sont beaucoup plus importantes que cela. Il est essentiel de comprendre que deux ans, c'est la peine minimale d'emprisonnement, et non la peine maximale. La peine qui sera imposée tiendra compte de tous les éléments répréhensibles et pourrait être une peine d'emprisonnement beaucoup plus longue.

Les fraudes concernant des montants beaucoup plus élevés, comme celles commises par Earl Jones et Vincent Lacroix, exigent des peines d'emprisonnement beaucoup plus importantes. Les tribunaux l'ont reconnu lorsqu'ils ont condamné ces personnes.

Le projet de loi C-21 prévoit de nouveaux facteurs qui ont trait à la conduite ou aux circonstances qui peuvent être pertinentes : si la durée, la complexité, l'ampleur ou le niveau de planification étaient importants; si l'infraction a entraîné des conséquences importantes pour la victime étant donné la situation personnelle de celle-ci; si le délinquant n'a pas satisfait à une exigence réglementaire ou d'un permis ou d'une licence; ou s'il a dissimulé ou détruit des dossiers pertinents.

L'introduction d'une ordonnance d'interdiction peut faire partie d'une peine. Le projet de loi C-21 permettra à un tribunal d'ordonner qu'il soit interdit à un délinquant d'exercer une emprise ou un pouvoir sur les biens immeubles, l'argent ou les valeurs d'autrui pendant une période dont la durée sera jugée appropriée par le tribunal. Le non-respect de cette interdiction sera une infraction en soi.

It is important to note that the \$1-million trigger, which applies to the mandatory minimum term of imprisonment of two years, does not apply to the prohibition order. It can be a part of the sentence for a fraud of any value.

This proposed prohibition order is discretionary. It would only be made after the court has heard from both the prosecutor and the defence about the impact that an order would have on an offender's ability to make a living, as well as other relevant considerations.

This measure will help in preventing future crime, as convicted fraudsters can be prevented from deceiving others into handing over their money again.

Other aspects of the bill focus on improving the responsiveness of the justice system to the needs of victims. These provisions are also not dependent on the \$1-million trigger. They will apply following a conviction for fraud of any amount. The bill contains provisions that encourage the use of restitution orders in fraud cases.

The Criminal Code currently enables judges to order offenders to pay restitution to victims in appropriate circumstances. Restitution may be ordered to help cover monetary losses incurred by victims as a result of loss of property caused by a crime, among other things.

The amount of restitution must be readily ascertainable and not in dispute. It cannot be ordered for pain and suffering or other damages that can only be assessed in the civil courts.

Restitution may be ordered as a stand-alone order, condition of probation, or conditional sentence.

In deciding to make a restitution order, judges must take into consideration the state of the offender. Normally, the consideration of restitution is discretionary. The bill would require that judges consider restitution in all cases in which an offender is found guilty of fraud.

A judge would have to inquire of the prosecutor whether reasonable steps have been taken to provide victims with an opportunity to indicate whether they are seeking restitution. This would allow for the victim to establish their monetary losses and would give them a chance to indicate that they would like to seek restitution from the offender.

Where the victim seeks a restitution order and a decision is made not to make the order, the judge would have to explain why it was not made. This ensures that restitution is not inadvertently overlooked at the time of sentencing and that wherever it is not

Il est important de signaler que le seuil de un million de dollars, qui s'applique à la peine d'emprisonnement minimale obligatoire de deux ans, ne s'applique pas à l'ordonnance d'interdiction. Celle-ci peut faire partie de la peine imposée pour toute fraude, peu importe la valeur.

L'ordonnance d'interdiction proposée est discrétionnaire. Elle ne serait rendue par le tribunal qu'après que l'on a recueilli l'avis du poursuivant et de la défense au sujet des répercussions qu'elle aurait sur la capacité du délinquant de gagner sa vie, ainsi que d'autres considérations pertinentes.

Cette mesure contribuera à la prévention du crime, puisqu'il sera possible d'empêcher les personnes déclarées coupables de fraude de tromper de nouvelles personnes et de les convaincre de leur confier leur argent.

D'autres aspects du projet de loi sont axés sur l'accroissement de la capacité du système judiciaire de répondre aux besoins des victimes. Dans ce cas-ci aussi, l'application des dispositions n'est pas fonction du seuil de un million de dollars. Elle s'applique à la suite d'une déclaration de culpabilité relative à toute fraude, peu importe le montant. Le projet de loi contient des dispositions qui encouragent le recours à des ordonnances de dédommagement dans les cas de fraude.

Le Code criminel permet actuellement aux juges d'ordonner aux délinquants de dédommager les victimes dans les circonstances appropriées. Le dédommagement peut être ordonné pour compenser en partie les pertes pécuniaires subies par les victimes en raison de la perte d'un bien causée par un crime, entre autres.

Le montant du dédommagement doit pouvoir être déterminé facilement et ne doit pas être en litige. Le dédommagement ne peut être ordonné pour souffrances et douleurs ou pour d'autres dommages qui ne peuvent être déterminés que par les tribunaux civils.

Le dédommagement peut être ordonné de façon indépendante, comme condition de probation ou dans le cadre de la libération conditionnelle.

Lorsqu'ils décident d'ordonner un dédommagement, les juges doivent tenir compte de la situation du délinquant. Normalement, la considération du dédommagement est discrétionnaire. Le projet de loi exigerait des juges qu'ils envisagent le dédommagement dans tous les cas où un délinquant est déclaré coupable de fraude.

Les juges auraient l'obligation de s'enquérir auprès du poursuivant de la prise de mesures raisonnables pour offrir aux victimes l'occasion d'indiquer si elles réclament un dédommagement. Cela permettrait aux victimes d'établir leur perte pécuniaire et leur offrirait l'occasion d'indiquer si elles réclament un dédommagement de la part du délinquant.

Dans les cas où la victime demande une ordonnance de dédommagement et que le juge décide de ne pas rendre cette ordonnance, celui-ci serait tenu d'expliquer pourquoi. Ainsi, la question du dédommagement ne serait pas négligée par

ordered, victims can understand the reason. I think that is only reasonable.

Our proposals also include the addition of an optional form in the Criminal Code to assist victims in setting out their losses. The losses must be readily ascertainable and victims would have to provide documentation to support their claims.

Courts would continue to accept information about restitution in other formats. The form would not be mandatory, but would be available to facilitate the process for victims, prosecutors and judges.

The bill also recognizes that a fraud can impact not only individuals but also groups and communities. The courts have, in previous cases, considered impact statements made on behalf of a community. The bill would explicitly allow courts — when imposing a sentence on an offender found guilty of fraud — to consider a statement made on a community's behalf that describes the harm done to, or losses suffered by, the community.

A community impact statement would allow a community to express publicly, and to the offender directly, the loss or harm that has been suffered. This would allow the community to begin a rebuilding and healing process.

These are the major elements of the bill. I look forward to any comments or questions that the committee may have.

**The Chair:** Thank you, minister. Colleagues, please put questions to the minister on both or either of these bills. For the first round, please restrain yourselves to two questions, either one on either bill or two on a single bill.

The officials will remain after the minister leaves in order to discuss Bill C-48. We will have officials again tomorrow to discuss Bill C-21.

With that, we will begin with Senator Wallace.

**Senator Wallace:** Thank you, Minister Nicholson.

My first question relates to Bill C-48. I realize that, with both of these going at the same time, trying to keep the thoughts separate is a bit of a challenge.

The objective of Bill C-48 is to better protect Canadians and to enhance the safety and security of communities. In addition, the objective is to provide a greater sense of justice in sentencing. Section 718 of the Criminal Code establishes the principles of sentencing. Two of those principles are that sentences must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. Bill C-48 zeros in on those aspects of the principles of sentencing.

Can you provide us with any comments in that regard?

inadvertance au moment de l'imposition de la peine, et, dans les cas où il n'est pas ordonné, la victime pourrait comprendre pourquoi. Je pense que ce n'est que raisonnable.

Nos propositions incluent également l'ajout d'un formulaire optionnel qui serait prévu par le Code criminel pour aider les victimes à établir leurs pertes. Les pertes doivent pouvoir être déterminées facilement, et les victimes auraient à fournir des documents à l'appui de leurs allégations.

Les tribunaux continueraient d'admettre de l'information concernant le dédommagement sous d'autres formes. Le formulaire ne serait pas obligatoire, mais il serait disponible pour faciliter le processus pour les victimes, les poursuivants et les juges.

Le projet de loi tient aussi compte du fait qu'une fraude peut toucher non seulement des personnes, mais également des groupes et des collectivités. Dans le cadre de certaines affaires, les tribunaux ont tenu compte de déclarations au nom d'une collectivité. Le projet de loi permettrait expressément aux tribunaux — lorsqu'ils imposent une peine à un délinquant déclaré coupable de fraude — de tenir compte d'une déclaration faite au nom d'une collectivité qui décrit les dommages ou les pertes causés à celle-ci.

Une déclaration au nom de la collectivité permettrait à celle-ci d'exprimer publiquement la perte ou les dommages subis et d'en faire part au délinquant directement. Cela permettrait à la collectivité de lancer un processus de rétablissement et de guérison.

Voici les principaux éléments du projet de loi. Je serai heureux d'écouter les commentaires du comité et de répondre à ses questions.

**La présidente :** Merci, monsieur le ministre. Chers collègues, veuillez poser des questions au ministre sur l'un ou l'autre des projets de loi. Pour le premier tour, veuillez vous en tenir à deux questions, soit une question sur chacun des projets de loi soit deux questions sur le même.

Les fonctionnaires vont rester après le départ du ministre pour discuter du projet de loi C-48. Nous allons recevoir des fonctionnaires demain aussi pour discuter du projet de loi C-21.

Là-dessus, nous allons commencer par le sénateur Wallace.

**Le sénateur Wallace :** Merci, monsieur le ministre.

Ma première question concerne le projet de loi C-48. Je comprends que, vu que les deux projets de loi sont présentés en même temps, il est un peu difficile d'y réfléchir séparément.

L'objectif du projet de loi C-48 est de mieux protéger les Canadiens et d'accroître la sûreté et la sécurité des collectivités. C'est aussi de mettre davantage l'accent sur la justice dans le processus de détermination de la peine. L'article 718 du Code criminel établit les principes de détermination de la peine. Deux de ces principes sont que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. Le projet de loi C-48 insiste sur ces aspects des principes de détermination de la peine.

Avez-vous des commentaires à cet égard?



**Mr. Nicholson:** Thank you, Senator Wallace, for your support of our changes and reforms in the criminal justice area. I know that you have taken an interest for quite some time in these.

Part of what we are doing with respect to Bill C-48 is reaching out to victims. As I said in the house when we got rid of the faint-hope clause, we want to reduce the victimization.

Again, if your family has been a victim of one of these multiple murderers, after 25 years for you to start worrying on a regular basis whether that individual will be released again — just as in the faint-hope clause after 15 years — these individuals tell me that they are victimized again and again. That is very unfortunate.

As well, the discounting, in a sense, of the lives that some of these individuals have taken because there are no consequences after the individual is given 25 years of parole ineligibility, I have been told by victims that this hurts them again and revictimizes them. There has been considerable criticism over the years with respect to the way the law currently stands and this is an opportunity to correct this. I believe this will be well received.

**Senator Wallace:** In the same sense, have the sentence represent the gravity of the offence.

**Mr. Nicholson:** This is what the Criminal Code, in part, is meant to do, to reflect that. With the passage of this bill, the Criminal Code will reflect the seriousness of those individuals who have committed murder and victimized people.

**Senator Wallace:** As you point out, one of the purposes of Bill C-21 is to improve the responsiveness of the justice system to the needs of victims of fraud. You mentioned restitution and the community impact statements.

Would you, perhaps, have more to say about the community impact statements and just how that works? How do you determine what is a community, who would be entitled to make those comments? Most of us are familiar with victim impact statements, but how would the community impact statements work?

**Mr. Nicholson:** That would be within the purview of the court that is hearing that. My view of these, and my experience in looking at these, is that those communities are very identifiable. Generally, many of these groups have counsel; they have lawyers that they have contacted to help represent them. This is a recognition; in fact, it is already provided for in the Criminal Code. This is a reaffirmation in terms and some clarification on that.

Many times, the impact that some of these scam artists have goes beyond just the individual they have stolen money from. If you stole money from a church, for instance, there is a wide range of people who have been hurt by this. There are family groups

**M. Nicholson :** Merci, sénateur Wallace, d'appuyer les changements et les réformes que nous proposons dans le domaine de la justice pénale. Je sais que vous vous intéressez depuis passablement longtemps à ces questions.

Ce que nous faisons, entre autres, dans le cadre du projet de loi C-48, c'est que nous tendons la main aux victimes. Comme je l'ai dit à la Chambre lorsque nous avons supprimé la disposition de la dernière chance, nous voulons réduire la victimisation.

Encore une fois, lorsqu'une famille a été victime de l'un de ces auteurs de meurtres multiples, après 25 ans, elle commence à s'inquiéter régulièrement de savoir si cette personne va être libérée — tout comme dans le cas de la disposition de la dernière chance après 15 ans —; ces personnes me disent qu'elles sont victimisées encore et encore. C'est très malheureux.

De même, concernant le rabais, en un sens, à l'égard des vies que certaines de ces personnes ont enlevées parce qu'il n'y a pas de conséquences une fois que le meurtrier fait l'objet d'une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans, les victimes m'ont dit que cela leur fait du mal encore une fois et les victimise de nouveau. Énormément de critiques ont été formulées au fil des ans en ce qui concerne la loi en vigueur, et il s'agit d'une occasion de corriger la situation. Je crois que le projet de loi va être bien accueilli.

**Le sénateur Wallace :** De la même manière, il s'agit de faire en sorte que la peine représente la gravité de l'infraction.

**M. Nicholson :** C'est ce que le Code criminel vise à faire, entre autres, refléter cela. Avec l'adoption du projet de loi, le Code criminel va tenir compte de la gravité des actes posés par les personnes qui ont commis des meurtres et fait des victimes.

**Le sénateur Wallace :** Comme vous le soulignez, l'un des objectifs du projet de loi C-21 est d'accroître la capacité du système judiciaire de répondre aux besoins des victimes de fraude. Vous avez parlé de dédommagement et de déclarations au nom d'une collectivité.

Pourriez-vous peut-être nous parler un peu plus des déclarations au nom d'une collectivité et de leur fonctionnement? Comment déterminez-vous ce qui forme une collectivité et qui serait fondée à formuler ces commentaires? La plupart d'entre nous savons ce que sont les déclarations de la victime, mais comment est-ce que les déclarations au nom de la collectivité fonctionneraient-elles?

**M. Nicholson :** Ce serait du ressort du tribunal qui instruit l'affaire. Mon point de vue sur ces déclarations, et ce que je sais de celles-ci pour les avoir examinées, c'est que les collectivités en question sont très faciles à circonscrire. En général, beaucoup des groupes concernés ont un conseiller juridique; ils ont des avocats qui leur ont proposé de les représenter. C'est une reconnaissance; en fait, c'est quelque chose qui est déjà prévu dans le Code criminel. C'est une réaffirmation expresse assortie de certaines précisions.

Souvent, les répercussions des gestes de certains fraudeurs ne touchent pas que les personnes à qui ils ont volé de l'argent. S'ils ont volé de l'argent à une église, par exemple, il y a un vaste ensemble de gens qui sont touchés. Il y a des groupes familiaux

that have been disadvantaged, members of families who are related to people. There is a wide range, and this is a recognition that the actions of these individuals have wide-ranging negative impacts.

We have changed the provisions and have added new criteria with respect to victim impacts. I am pleased that one of the aggravating factors is the impact on the individual, as well as the group. Stealing \$50,000 that could be someone's life savings can have a huge impact. We want to make sure that is taken into consideration. It is wide ranging but it is what we should have.

**Senator Wallace:** In sentencing, we certainly hear the circumstances of the offender. It is interesting that it brings balance, that the interests of the victims are before the court as well, which is obviously important.

**Mr. Nicholson:** That is important to have, senator.

**Senator Baker:** Minister, on a point of clarification, you said in your brief address at the beginning concerning Bill C-48 that the House of Commons had made what you believed to be an unnecessary amendment to the bill. Could you clarify that for us?

**Mr. Nicholson:** In Bill C-48, we require the judge to give reasons why he or she does not impose the consecutive ineligibility. The amendment was that if the judge does impose the sentence, that he or she give reasons for it. They do that anyway; that is part of the process that we have. Any sentence that you get, the judge explains why you are getting it, so it was unnecessary.

However, as I indicated in my opening remarks, we want the bill to proceed so we are prepared to accept even an unnecessary amendment.

**Senator Baker:** You are saying that when a judge makes a major decision like that, he or she is bound to give reasons to make it suitable for appellate review.

**Mr. Nicholson:** You hit upon it. In terms of fairness for the individual and in terms of any possible appeal, that is part of the process.

**Senator Baker:** Now that that has been cleared up, let me get to the substance of your bill, the gravamen of your intent here. It is clause 5 and the 745.51(1). It allows, at the judge's discretion, for the imposition of consecutive terms of ineligibility for parole. As I then read subclause (3), it will only apply to murders that have been committed after the coming into force of the act. Is that correct?

**Mr. Nicholson:** That is correct.

**Senator Baker:** If the first murder took place prior to the passage of this legislation and the second took place after the passage of the legislation, it would not apply, is that correct?

qui ont subi un désavantage, des membres de la famille des gens. Il y a beaucoup de gens touchés, et le projet de loi reconnaît le fait que les gestes posés par les fraudeurs ont des répercussions négatives à grande échelle.

Nous avons modifié les dispositions et ajouté de nouveaux critères en ce qui concerne les conséquences pour les victimes. Je suis heureux que l'un des facteurs aggravants soit les conséquences pour la personne, ainsi que pour le groupe. Voler 50 000 \$ qui pourraient être toutes les économies d'une personne pourrait avoir des conséquences extrêmement importantes. Nous voulons nous assurer que cela est pris en considération. La portée est générale, mais c'est de ça que nous avons besoin.

**Le sénateur Wallace :** Dans le processus de détermination de la peine, il est clair que nous tenons compte de la situation du délinquant. C'est intéressant que le projet de loi vienne équilibrer les choses, que les intérêts des victimes soient aussi examinés par les tribunaux, ce qui est évidemment quelque chose d'important.

**M. Nicholson :** C'est important qu'il y ait ça, sénateur.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le ministre, j'aimerais avoir une précision. Vous avez dit dans le bref exposé que vous nous avez présenté au début de la séance concernant le projet de loi C-48 que la Chambre des communes y avait apporté un amendement superflu selon vous. Pouvez-vous nous donner des précisions?

**M. Nicholson :** Dans le cadre du projet de loi C-48, nous exigeons des juges qu'ils précisent les raisons pour lesquelles ils n'imposent pas de période d'inadmissibilité consécutive. L'amendement fait en sorte que les juges fournissent les raisons lorsqu'ils prononcent la peine. Ils le font de toute façon. Ça fait partie du processus en place. Peu importe la peine, le juge explique à la personne condamnée pourquoi il la reçoit, alors c'était superflu.

Toutefois, comme je l'ai indiqué dans ma déclaration préliminaire, nous voulons faire adopter le projet de loi, alors nous sommes prêts à accepter un amendement même s'il est superflu.

**Le sénateur Baker :** Vous dites que, lorsqu'un juge rend une décision importante de cet ordre, il est tenu de la justifier pour qu'elle puisse être examinée en appel.

**M. Nicholson :** Précisément. Pour que ce soit juste pour la personne et pour permettre un éventuel appel, ça fait partie du processus.

**Le sénateur Baker :** Maintenant que c'est clair, permettez-moi d'aborder le fond du projet de loi, votre intention fondamentale à l'égard de celui-ci. Il s'agit de l'article 5 et du paragraphe 745.51(1). Cette disposition permet, à la discrétion du juge, l'imposition de périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutives. Je lis ensuite le paragraphe (3), et je constate qu'elle ne s'appliquera qu'aux meurtres commis après l'entrée en vigueur du projet de loi. Est-ce exact?

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

**Le sénateur Baker :** Si le premier meurtre a eu lieu avant l'adoption du projet de loi, et le second, après, la disposition s'appliquerait, n'est-ce pas?

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**Senator Baker:** It would not apply to any of the persons who subject victims' families to victimization every two years by being subjected to these hearings. In other words, it would not affect the Clifford Olson hearings or the Bernardo or the Pickton or the Williams hearings. It would not affect any of these, correct?

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**Senator Baker:** My question to you is this. Senator Boisvenu has spoken about this many times. To correct the problem, the wording of subsection 745.6(1) of the Criminal Code, which was recently changed, gave a procedure whereby someone who wished to have a parole review would submit the reasons in writing to a judge, and the judge would make a determination before a hearing took place whether there was a reasonable prospect that it would succeed.

Has anyone given consideration to having that kind of screening process implemented in the code, in relation to all of those hearings that we will have in the future for all of the multiple murderers who are presently in prison?

**Mr. Nicholson:** That is not addressed in this, senator. I always appreciate any suggestions to make the Criminal Code more effective and more sensitive to victims, but the bill is forward looking in the sense that it will apply to all murders taking place after the coming into force of this particular bill.

You know the challenges that we would have on making retroactive changes to people — the constitutional questions that would be raised trying to make any changes to people who have already been sentenced.

In the bill we have before us — the individual who has committed more than one murder and is now no longer eligible for parole after 25 years, but is eligible for parole after 50 or even 75 years — it would reduce that victimization so the question would not arise then, for the most part, whether the individuals who have to apply to make these hearings, whether they are being victimized again.

The suggestion I think you are making would require changes to the legislation and, as you know, I have my hands full just getting the legislation passed that I have before Parliament right now.

**Senator Baker:** I imagine, minister, that you get some criticism from some circles. You have implemented a regime whereby, although the judge has discretion, the judge must decide between 25, 50, 75; there is no in-between. A judge cannot say 35 years to 40 years. Am I correct that you have received some representation about that?

**M. Nicholson :** Exactement.

**Le sénateur Baker :** Elle ne s'appliquerait à aucune des personnes qui victimisent la famille des victimes tous les deux ans parce qu'elles doivent participer aux audiences. Autrement dit, ça ne toucherait pas les audiences concernant Clifford Olson ni celles relatives à Bernardo, Pickton ou Williams. Ça ne s'applique à aucune de celles-ci, n'est-ce pas?

**M. Nicholson :** Exactement.

**Le sénateur Baker :** Voici ma question. Le sénateur Boisvenu a abordé le sujet à de nombreuses reprises. Pour régler le problème, le paragraphe 745.6(1) du Code criminel, dont le libellé a été modifié récemment, prévoyait une procédure selon laquelle une personne souhaitant obtenir un examen de son cas en vue de sa libération conditionnelle présenterait les raisons à l'appui de sa demande par écrit à un juge, et celui-ci déterminerait avant la tenue d'une audience s'il y a une probabilité raisonnable que l'issue de l'audience soit favorable au délinquant.

Est-ce que quelqu'un a envisagé la mise en place d'un processus de présélection du genre dans le code, en ce qui a trait à toutes ces audiences qui vont être tenues pour tous les auteurs de meurtres multiples qui sont actuellement en prison?

**M. Nicholson :** Cette question n'est pas abordée dans le projet de loi, sénateur. J'apprécie toujours les suggestions visant à rendre le Code criminel plus efficace et à faire en sorte qu'il tienne davantage compte de la situation des victimes, mais le projet de loi est tourné vers l'avenir, en ce sens qu'il s'appliquera à tous les meurtres qui seront commis après son entrée en vigueur.

Vous savez à quelles difficultés nous ferions face si nous voulions apporter des changements rétroactifs à la situation des gens — les questions constitutionnelles qui seraient soulevées si nous tentions d'apporter quelque changement que ce soit à la situation de gens qui ont déjà été condamnés.

Dans le projet de loi à l'étude — la personne qui a commis plus d'un meurtre et qui n'est plus admissible à la libération conditionnelle après 25 ans, mais qui l'est après 50 ou même 75 ans —, la victimisation serait réduite, alors la question ne se poserait pas, dans la plupart des cas, quant à savoir si les personnes qui doivent présenter une demande à l'égard de la tenue des audiences en question, quant à savoir si les gens seraient de nouveau victimisés.

La suggestion que vous faites, je pense, exigerait que des modifications soient apportées à la loi, et, comme vous le savez, j'ai déjà de la difficulté à faire adopter le projet de loi qui est devant le Parlement en ce moment.

**Le sénateur Baker :** J'imagine, monsieur le ministre, que vous êtes critiqué dans certains milieux. Vous avez mis en place un régime selon lequel, même si c'est à la discrétion du juge, celui-ci doit choisir entre 25, 50 et 75 ans; il n'y a pas d'entre-deux. Il ne peut pas imposer une période de 35 ou 40 ans. Ai-je raison de dire que vous avez reçu certaines observations à cet égard?

**Mr. Nicholson:** I know there was representation, but under the existing law now, if you commit a second-degree murder a second time, you are looking at 25 years. It is already built in. This is consistent with provisions already in the Criminal Code.

**Senator Baker:** Yes, but that only applies to a murder that has been committed, for which you have been convicted of in the past, and then do you one in the future.

**Mr. Nicholson:** On the second murder, even if it were a second-degree murder, the parole ineligibility would be 25 years, starting at that point.

No matter what we do, senator, there are always those who do not agree, but I can tell you that I have received very favourable reviews. As you know, your colleague, Albina Guarnieri, has championed this particular cause for a number of years. I know she is watching us with great interest and is supportive of our moving ahead on this.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question concerns Bill C-48. I have a question of clarification with regard to subsection 745.51, which states: “At the time of the sentencing . . . of an offender who is convicted of murder and who has already been convicted of one or more other murders, the judge who presided at the trial of the offender . . .”:

[English]

Who has already been convicted of one or more other murders.

[Translation]

Just to be clear, does that apply to multiple murders, those committed at the same time or with a conviction at the same time? When you read that clause, you might think that it applies to an offender who was found guilty once for murder, and who then faces another trial and is convicted a second time. My understanding is that the section is intended to cover cases where an offender is convicted of multiple murders at the same time. I want to be sure that you clarify the minister’s intention for the benefit of those who will have to apply that clause.

[English]

**Mr. Nicholson:** Your characterization is correct. It applies to consecutive convictions for murder, and will apply as soon as this bill is passed into law.

**John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** It is designed to apply to multiple murders that occur in the same criminal incident and to multiple murders where murders are committed in different incidents. When a multiple murder is committed in the same incident, the convictions are not entered at the same time.

**M. Nicholson :** Je sais qu’il y a eu des observations, mais, dans le cadre de la loi actuelle, lorsqu’une personne commet un meurtre au deuxième degré pour la deuxième fois, il s’agit d’une période de 25 ans. C’est déjà prévu. Ce qui figure dans le projet de loi correspond aux dispositions qui font déjà partie du Code criminel.

**Le sénateur Baker :** Oui, mais ça ne s’applique qu’à un meurtre qui a été commis, duquel la personne a été déclarée coupable dans le passé, lorsqu’elle en commettra un nouveau dans l’avenir.

**M. Nicholson :** Au deuxième meurtre, même s’il s’agit d’un meurtre au deuxième degré, la période d’inadmissibilité s’établit à 25 ans à partir de ce moment.

Peu importe ce que nous faisons, sénateur, il y aura toujours des gens qui ne seront pas d’accord, mais je peux vous dire que j’ai reçu des commentaires très favorables. Comme vous le savez, votre collègue, Albina Guarnieri, défend cette cause particulière depuis de nombreuses années. Je sais qu’elle surveille ce que nous faisons avec grand intérêt et qu’elle appuie l’adoption du projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question concerne le projet de loi C-48. Il s’agit d’une question de clarification concernant l’article 745.51, où on dit : « Au moment du prononcé de la peine [...] le juge qui préside le procès du délinquant qui a été déclaré coupable de meurtre et qui a été déclaré coupable d’un ou de plusieurs autres meurtres [...] en anglais, on dit :

[Traduction]

Who has already been convicted of one or more other murders. (Qui a été déclaré coupable d’un ou plusieurs autres meurtres.)

[Français]

Juste pour être clair, est-ce que cela s’applique aux cas de meurtres multiples commis au même moment ou condamnés au même moment? Lorsqu’on lit l’article, on peut penser que cela s’applique lorsqu’on a été déclaré coupable une fois de meurtre, on a un autre procès et on est condamné une deuxième fois. Je crois comprendre que l’intention est plutôt de couvrir les cas de meurtres multiples au moment où l’on a une condamnation au même moment. Je voudrais être certain que vous nous clarifiez cette situation de façon à indiquer l’intention du ministre aux gens qui auront à appliquer cet article?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Votre description est exacte. La disposition s’applique à des déclarations de culpabilité pour meurtre consécutives, et elle s’appliquera dès que le projet de loi sera adopté.

**John Giokas, avocat, Section de la politique en matière du droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Elle est conçue pour s’appliquer à des meurtres multiples commis dans le cadre du même incident de nature criminelle et à des meurtres multiples commis dans le cadre de différents incidents. Lorsqu’un meurtre multiple est commis dans le cadre du même incident, les

Someone is convicted of one murder and then the next murder and the next, and we recently saw this in the Kellestine trial in London, Ontario, where a number of people were charged, but they were not all convicted of all of the murders. A murder conviction is entered for each victim as against each accused so, logically, one conviction follows the other, even though the murders may have occurred in the same criminal incident.

**The Chair:** You have just outlined what, presumably, normally happens, but just for checking purposes, is there a rule that says someone who has committed more than one murder either at the same time or, as was recently the case with Russell Williams, committed murders separately, but the police process and the trial involves one process? Is it always the case that two charges of murder will be laid, even if they are tried at the same time? How does that work? Senator Carignan has raised a question that perturbed me as well. It sounded as if you would miss, possibly, people that we figured were among the targets of this bill.

**Mr. Giokas:** No, the charges are laid for each individual murder, no matter whether they occur in the same criminal transaction or in different transactions, and the convictions are entered for each individual murder.

**The Chair:** Thank you.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question deals with Bill C-21, which I have the honour of sponsoring in the Senate and with which I am much more familiar. My question is a follow-up to a question that I was asked in the chamber by my colleague, Senator Nolin, and to comments by Senator Poulin, who dealt with the bill this afternoon.

How many instances are there of people who committed fraud in excess of one million dollars and were given sentences of under two years? In how many cases did that occur? I would add that there appear to be few of them. So, given the small number of cases, the bill will not have a very significant impact. Obviously, that is not an opinion that I share, but it has been expressed. I would like to hear your comments on an opinion like that.

[English]

**Mr. Nicholson:** It does happen. Senator, in your own province a few years ago, the *Coffin* case involved \$1.5 million from the sponsorship scandal. In the end, I believe the individual got 18 months. Your colleagues are probably familiar with that one. It does happen, and there have been a number of cases across the country where the individual got two years less a day.

In 2004, amendments made to this section increased the maximum sentence from 10 years to 14 years, so there has been a gradual increase and recognition of how devastating this type of

déclarations de culpabilité ne sont pas inscrites en même temps. Le meurtrier est déclaré coupable d'un meurtre, puis du suivant, et ainsi de suite, comme nous l'avons vu récemment dans le cadre du procès Kellestine à London, en Ontario, où un certain nombre de personnes ont été accusées, mais n'ont pas toutes été déclarées coupables de tous les meurtres. Une déclaration de culpabilité pour meurtre est prononcée pour chaque victime dans le cas de chaque accusé, alors, logiquement, les déclarations de culpabilité se suivent, même si les meurtres peuvent avoir été commis dans le cadre du même incident de nature criminelle.

**La présidente :** Vous venez de décrire ce qui, apparemment, se passe normalement, mais simplement pour vérifier, y a-t-il une règle selon laquelle une personne qui a commis plus d'un meurtre en même temps, ou, comme dans le cas, récemment, de Russell Williams, à différentes occasions, mais que le processus de la police et le procès ne comportent qu'un seul processus? Est-ce que deux accusations de meurtre sont portées, même s'il y a un seul procès? Comment est-ce que ça fonctionne? Le sénateur Carignan a soulevé une question qui m'a perturbée aussi. On aurait pu croire que vous alliez peut-être rater des personnes dont nous pensions qu'elles étaient la cible du projet de loi.

**M. Giokas :** Non, les accusations sont portées pour chacun des meurtres, peu importe s'ils sont commis dans le cadre du même acte criminel ou de différents actes, et les déclarations de culpabilité sont inscrites pour chacun des meurtres.

**La présidente :** Merci.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question porte sur le projet de loi C-21 que j'ai l'honneur de parrainer au Sénat et que je connais beaucoup mieux. Ma question va porter sur une question que j'ai reçue en chambre de mon collègue, le sénateur Nolin, et sur les commentaires du sénateur Poulin qui a traité de ce projet de loi cet après-midi.

Il y a combien de situations où les fraudeurs de plus de un million de dollars ont obtenu une peine de moins de deux ans? Quel est le nombre de cas où cela s'est produit? J'ajouterais que cela semble être peu. Ce n'est donc pas un projet de loi qui va avoir un effet très important, compte tenu du peu de cas. Ce n'est évidemment pas mon opinion mais cette opinion a été exprimée. J'aimerais obtenir vos commentaires sur ce type d'opinions.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Ça arrive. Sénateur, dans votre propre province, il y a quelques années, dans le cadre de l'affaire *Coffin*, il y a eu une fraude de 1,5 million de dollars liée au scandale des commandites. Au bout du compte, je pense que M. Coffin a été condamné à 18 mois. Vos collègues connaissent probablement cette affaire. Ça arrive, et il y a eu un certain nombre de cas au pays de condamnations à deux ans moins un jour.

En 2004, des modifications apportées à l'article en question ont fait passer la peine maximale de 10 à 14 ans, et il y a donc eu une augmentation graduelle et une reconnaissance graduelle des effets

crime is. The two years is a base, and taking into consideration the additional aggravating factors that we have now added, they can build from that.

However, tell your colleagues to look at the *Coffin* case from a couple of years ago in the sponsorship scandal. I believe it was \$1.5 million. Ultimately, the Court of Appeal reduced the sentence to 18 months. I am not the one adjudicating these, but we are sending out a clear message that if you get involved with this kind of fraud, you are starting at two years.

**Senator Runciman:** I have a couple of quick questions on the first bill. If a young offender receives an adult sentence, does this bill affect a young offender in that situation?

**Mr. Nicholson:** If the offender was sentenced as an adult, it would.

**Senator Runciman:** On Bill C-21, regarding the two-year minimum, could you talk about how you arrived at that two years? I am wondering whether that is adequate. With a two-year sentence, when does a person normally walk away on parole? It is eight months; is it not?

**Mr. Nicholson:** Each case has to be decided on its own merits, and the job we have is to provide guidelines.

I indicated in the answer to Senator Carignan that, as recently as 2004, the maximum penalty was increased from 10 years to 14 years. Therefore, the individual who gets involved with this kind of activity is looking at between 2 years and 14 years. That is consistent with jurisprudence in the country.

My point is that such a number is a base. How do you come up with these bases in relation to the seriousness of the crime? I think two years is a good starting point. As you know, I do not have the only part of this. My colleague, the Minister of Public Safety, has moved forward with changing parole eligibility, which is part of your question as well. I have supported those initiatives.

There are changes in separate legislation with respect to parole ineligibility, but this bill deals specifically with the sentencing. Two years is the floor; that is where you begin.

[Translation]

**Senator Chaput:** I would like to ask for some clarification. I believe that you have already answered this, Mr. Minister, but could you clarify the issue for me once again?

If I understand correctly, the provisions in Bill C-48 also apply in cases where, for example, a man would murder his children and spouse one after the other. Bill C-48 would apply in cases like that, would it not, where murders are committed consecutively?

dévastateurs de ce genre de crime. La peine de deux ans, c'est la base, et, compte tenu des facteurs aggravants supplémentaires que nous avons maintenant ajoutés, on peut partir de là.

Dites toutefois à vos collègues de jeter un coup d'œil sur l'affaire *Coffin* qui a eu lieu il y a quelques années et qui était liée au scandale des commandites. Je pense qu'il s'agissait de 1,5 million de dollars. Au bout du compte, la Cour d'appel a réduit la peine à 18 mois. Ce n'est pas moi qui tranche dans ce genre d'affaire, mais nous envoyons un message clair selon lequel les gens qui se livrent à ce genre de fraude se verront imposer une peine d'au moins deux ans.

**Le sénateur Runciman :** J'ai deux ou trois petites questions au sujet du premier projet de loi. Si un jeune contrevenant reçoit la peine qui est prévue pour les adultes, est-ce qu'il est visé par le projet de loi?

**M. Nicholson :** Si le délinquant reçoit la peine prévue pour les adultes, oui.

**Le sénateur Runciman :** En ce qui concerne le projet de loi C-21 et la peine minimale de deux ans, pouvez-vous nous parler de la démarche qui vous a permis d'établir cette période de deux ans? Je me demande si cette peine est adéquate. Quand est-ce qu'une personne condamnée à deux ans d'emprisonnement obtient normalement sa libération conditionnelle? Après huit mois, non?

**M. Nicholson :** Chaque affaire doit être tranchée sur le fond, et notre travail, c'est de fournir des lignes directrices.

J'ai dit dans ma réponse à la question du sénateur Carignan que, récemment, en 2004, la sanction maximale était passée de 10 à 14 ans. Ainsi, la personne qui se livre à ce genre d'activité est passible d'une peine de 2 à 14 ans. Ça correspond à la jurisprudence actuelle au Canada.

Ce que je veux dire, c'est que c'est un chiffre de base. Comment en arrive-t-on à ces peines de base en rapport avec la gravité du crime? Je pense que deux ans, c'est un bon point de départ. Comme vous le savez, je ne suis pas le seul à avoir un rôle à jouer à cet égard. Mon collègue, le ministre de la Sécurité publique, a procédé à des changements relativement à l'admissibilité à la libération conditionnelle, ce qui fait aussi partie de votre question. J'ai appuyé ces initiatives.

Il y a des modifications dans différents textes législatifs en ce qui concerne l'inadmissibilité à la libération conditionnelle, mais le projet de loi C-48 porte précisément sur la détermination de la peine. Deux ans, c'est le minimum; c'est la peine minimale qui est imposée.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Je voudrais poser une question de clarification. Je crois, monsieur le ministre, que vous y avez déjà répondu, mais j'aimerais, encore une fois, le voir clarifier pour moi-même.

Les dispositions du projet de loi C-48, si j'ai bien compris, s'appliquent aussi dans des cas où, à titre d'exemple, un père de famille enlèverait consécutivement la vie à ses enfants et à son épouse. Le projet de loi C-48 s'appliquerait dans ce cas aussi, l'un ayant été commis avant l'autre, n'est-ce pas?

[English]

**Mr. Nicholson:** Yes, it would apply to all murders.

[Translation]

**Senator Chaput:** I may be wrong, but I thought I had read that the Canadian Bar Association seemed to think otherwise. Apparently, they indicated that the provisions of Bill C-48 only applied to offenders who were previously convicted of murder. Have you been made aware of the view from the Canadian Bar Association?

**The Chair:** I believe it was in a submission to the House of Commons committee. It was definitely the Canadian Bar Association.

[English]

**Mr. Nicholson:** Yes, I think they testified before the Canadian Bar Association.

Again, we do not want to be in the business of discounting additional lives. You are quite correct in that the lives of the murder victims might be related to each other; they might be siblings or other family members.

The bill makes the point that this is the most serious offence within the Criminal Code. There are serious consequences and one of them is that you will be eligible now for consecutive parole ineligibility. I think that is appropriate for the seriousness of the crimes we are dealing with.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** First of all, Mr. Minister, I want to focus primarily on Bill C-48, consecutive sentences for murder, as this request was put together five years ago by Quebec's Association of Families of Persons Assassinated or Disappeared. We met, in fact, in your office to make you aware of our requests at the time. When the same person commits several murders, concurrent sentences do not, in my view, serve justice, nor do they provide justice to victims. I would even go farther, and say that I think concurrent sentences result in second-rate justice.

I will give you the example of a woman who is not only murdered but also raped, abused and confined. Because the criminal will be given a life sentence, all of the other crimes will be dropped; neither the rape nor the unlawful confinement will be taken into account. Then, criminals like that are eligible for release after serving 15 years. Fortunately, we are working to eliminate that clause. The fact remains, however, that the idea of concurrent sentences is second-rate justice, in my view, especially when horrific crimes are committed.

I know that Mr. Murphy, I believe, asked for an amendment in the House of Commons, which would leave judges some discretion in the case of a second murder, to establish the possibility of parole after 25 years, instead of applying the 25-25.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Oui, il s'appliquerait à tous les meurtres.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Il me semble avoir lu, mais je peux me tromper, que l'Association du Barreau canadien semblait penser autrement. Ils auraient mentionné que les dispositions du projet de loi C-48 semblaient seulement s'appliquer aux délinquants déclarés coupables d'un meurtre auparavant. Avez-vous eu vent de ce que l'Association du Barreau canadien a mentionné?

**La présidente :** C'était dans une soumission au comité de la Chambre des communes, je crois. C'était bel et bien le Barreau canadien.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Oui, je pense qu'ils ont témoigné devant l'Association du Barreau canadien.

Encore une fois, nous ne voulons pas offrir de rabais pour les vies supplémentaires. Vous avez tout à fait raison de dire que la vie d'une victime de meurtre peut être liée à celle des autres victimes; il peut s'agir de frères ou de sœurs ou encore d'autres membres de la famille.

Le projet de loi insiste sur le fait qu'il s'agit de l'infraction la plus grave qui est prévue par le Code criminel. Les conséquences sont graves, et l'une de celles-ci, c'est que le délinquant fera maintenant l'objet d'une inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutive. Je pense que c'est adapté à la gravité des crimes en question.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** D'abord, monsieur le ministre, je vais surtout traiter du projet de loi C-48, les peines consécutives dans les cas de meurtre, car cette demande a été formulée il y a cinq ans par l'Association des familles de personnes assassinées et disparues du Québec. Nous nous sommes d'ailleurs rencontrés, dans votre bureau, pour vous signifier à l'époque nos demandes. Lorsqu'il y a plusieurs meurtres commis par une même personne, je crois que le fait d'avoir des sentences concurrentes ne sert pas la justice, et surtout ne rend pas justice aux victimes. J'irais même plus loin, pour dire que les sentences concurrentes, selon moi, c'est de la justice au rabais.

Je vous donne l'exemple d'une femme qui est assassinée mais également violée, violentée et séquestrer. Parce que le criminel va être condamné à une sentence à vie, on laisse tomber tous les autres crimes; le viol n'est plus pris en compte, ni la séquestration. Par la suite, ces criminels seront admissibles à une possible libération après 15 ans d'emprisonnement. Heureusement, on travaille pour supprimer cette clause. Il n'en demeure pas moins que la notion de peines concurrentes, pour ma part, reste de la justice au rabais, surtout dans le cas de crimes crapuleux.

Je sais qu'un amendement a été demandé par le député Murphy, je crois, à la Chambre des communes, qui voulait laisser aux juges une certaine discrétion, dans le cas d'un deuxième meurtre, pour établir la possibilité d'une libération conditionnelle après 25 ans plutôt que d'appliquer la notion des 25-25.

In your view, Mr. Minister, how important is it to maintain the bill in its entirety without diluting its fundamental position on consecutive sentences?

[English]

**Mr. Nicholson:** I believe that possible amendment goes to the very heart of what this bill is trying to correct, namely, that you should not have a discount in this country. You should not have a lesser sentence because you have been in the business of killing other people. The idea that somehow you should receive a lesser sentence because this is your second, third or fourth murder victim goes against the concept of moral blameworthiness I talked about in my opening remarks. That is on the side of the individual who has done that.

In terms of the victims, it is intolerable and unacceptable that there be no consequences whatsoever for the individual convicted of second, third or fourth murders. We do not want to get back into this business and say, "Well, it was only a second murder. Therefore, your additional parole ineligibility will only be a few or 10 years additional."

I think that goes against the very heart or rationale of this bill and should be rejected.

**Senator Joyal:** Clause 4 of Bill C-21 creates proposed subsection 380.2(1). I am referencing the first two lines: "When an offender is convicted, or is discharged. . . ."

It is surprising that the treatment of both offenders is the same, although one is discharged. I could understand that, if an offender is convicted, we would want to prevent that person from exercising activities that would put that person in contact with money. However, if the person is discharged, then that person has certainly not had the same kind of malevolent situation as the case of the first one who is convicted.

Why is there no difference in treatment between the two in relation to barring that person from even exercising volunteer activities?

**Mr. Nicholson:** If you read on farther in the section, the individual is guilty of a certain activity and the judge may impose a number of conditions in addition to any other that may be imposed, et cetera. This has judicial discretion. It is up to each individual case, at the discretion of the judge. I think that is the way it should be.

If there is less moral blameworthiness, that would be taken into consideration. If the individual is discharged on conditions, the judge would take that into account.

**Senator Joyal:** Yet I do not see the follow-up of the sentencing on that. The person who is discharged is still submitted to the same kind of responsibility as the one who has been convicted.

**Mr. Nicholson:** Perhaps I will ask Ms. Kane to point out that section of the Criminal Code.

Selon vous, monsieur le ministre, quelle est l'importance de maintenir le projet de loi dans son entièreté et sans dénaturer ce qu'il contient de fondamental en termes de peines consécutives?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Je crois que cet amendement éventuel va directement au cœur de ce que le projet de loi vise à corriger, c'est-à-dire qu'il ne devrait pas y avoir de rabais dans notre pays. On ne devrait pas pouvoir avoir une peine moindre parce qu'on a tué d'autres personnes. Cette idée selon laquelle on devrait recevoir une peine moindre parce qu'il s'agit de sa deuxième, troisième ou quatrième victime de meurtre va à l'encontre du concept de réprobation morale dont j'ai parlé dans ma déclaration préliminaire. Voici pour ce qui est du meurtrier.

Pour ce qui est des victimes, il est intolérable et inacceptable qu'il n'y ait absolument aucune conséquence pour la personne qui est déclarée coupable d'un deuxième, d'un troisième ou d'un quatrième meurtre. Nous ne voulons pas revenir à ce genre de pratique et dire : « Eh bien, c'était seulement un deuxième meurtre. Par conséquent, votre période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle supplémentaire ne serait que de quelques années ou de dix ans de plus. »

Je crois que cela va à l'encontre du fondement même du projet de loi ou de ce qui le justifie et cela devrait être rejeté.

**Le sénateur Joyal :** L'article 4 du projet de loi C-21 propose un nouveau paragraphe, qui serait le paragraphe 380.2(1). Je parle des deux premières lignes : « Dans le cas où un délinquant est déclaré coupable ou absous [...] »

Il est surprenant de constater que les deux délinquants sont traités de la même façon, quoiqu'il y en ait un des deux qui soit absous. Je peux comprendre que nous souhaitions empêcher un délinquant déclaré coupable de certains actes d'exercer des activités qui pourraient l'amener à manipuler de l'argent. Cependant, si la personne est absoute, alors il est certain qu'elle n'a pas posé le même genre d'acte malveillant que celle qui a été déclarée coupable.

Pourquoi le traitement est-il le même dans les deux cas en ce qui a trait à l'interdiction pour la personne concernée d'exercer même des activités de bénévolat?

**M. Nicholson :** Si vous continuez de lire le paragraphe, vous verrez qu'il parle du fait que la personne est coupable d'une certaine activité et que le juge peut imposer plusieurs conditions en plus de toute autre condition qui peut être imposée, et ainsi de suite. Un pouvoir discrétionnaire est prévu. C'est à la discrétion du juge, dans chacun des cas. Je pense qu'il devrait en être ainsi.

Si le degré de réprobation morale est moindre, c'est quelque chose qui est pris en considération. Si la personne est absoute selon certaines conditions, le juge en tiendrait compte.

**Le sénateur Joyal :** Pourtant, je ne vois pas la suite à l'égard de la détermination de la peine. La personne qui est absoute est quand même soumise au même genre de responsabilité que celle qui a été déclarée coupable.

**M. Nicholson :** Je vais peut-être demander à Mme Kane de citer l'article du Code criminel.



**Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** The terminology that we use here is the same as we use consistently throughout the Criminal Code in respect of the sentencing provisions. For example, section 161, which is a different kind of order, prohibition order, it is the same terms: “Where an offender is convicted, or is discharged. . .” on conditions and so on.

As the minister noted, the new prohibition order in Bill C-21 is discretionary. The court will only order it where it is appropriate in the circumstances. They might well see fit to order that kind of prohibition order, although the person is not sentenced to any jail or to any other term. However, it is appropriate to prohibit them from being engaged in certain activity that puts them in contact with money and people. It eliminates the temptation that they might have to engage in that activity again and prevents further victimization of others.

**Senator Joyal:** Let us say a person is discharged and is part of a volunteer group in a community. The person cashes the tickets for whatever charitable organization. By this, that person could be barred from exercising that volunteer kind of responsibility.

**Mr. Nicholson:** But it is still within the discretion of the judge, if the judge thinks it is appropriate. We want to get at those individuals who, after they have been in one scheme, get into something else.

**Senator Joyal:** No, I agree with that.

**Mr. Nicholson:** You want the judge to have that ability, but the section that you refer to says on a couple of occasions the judge “may” or the court “may.” Again, that is discretionary. Each individual sentence must be configured with respect to the facts before the court.

**Senator Joyal:** My other question is in relation to the same clause 4, proposed subsection 380.3(2), whereby the judge would inquire from the prosecutor if reasonable steps have been taken to provide the victims with an opportunity to indicate whether they are seeking restitution.

Is it not unprecedented that the judge would inquire from the prosecutor? How would the prosecutor know that?

**Ms. Kane:** We use the same approach with respect to victim impact statements. The judge inquires, usually of the prosecutor, whether the victim has been made aware of the opportunity to bring a victim impact statement.

In this new provision with respect to restitution, obviously the prosecutor in most large-scale frauds and in others will have met with the victim ahead of time and will know the facts of the case. That will be their opportunity to remind them that they may want to bring an application for restitution.

**Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** La terminologie utilisée dans le projet de loi est la même que celle que nous utilisons constamment dans tout le Code criminel en ce qui concerne les dispositions relatives à la détermination de la peine. L'article 161, par exemple, qui porte sur un type d'ordonnance différent, l'ordonnance d'interdiction, est libellé de la même façon : « Dans le cas où un contrevenant est déclaré coupable, ou absous... » aux conditions et ainsi de suite.

Comme le ministre l'a fait remarquer, la nouvelle ordonnance d'interdiction du projet de loi C-21 est discrétionnaire. Le tribunal ne va y avoir recours que lorsque les circonstances le justifient. Les juges pourraient très bien juger bon de prendre ce genre d'ordonnance d'interdiction même si la personne n'a pas été condamnée à une peine d'emprisonnement ou à une autre peine. Cependant, il est indiqué d'interdire la participation de la personne concernée à certaines activités qui la mettent en contact avec de l'argent et des gens. Cette ordonnance supprime la tentation pour la personne de prendre part à cette activité de nouveau et prévient la victimisation de nouvelles personnes.

**Le sénateur Joyal :** Disons qu'une personne est absoute et membre d'un groupe de bénévoles dans une collectivité et qu'elle encaisse les billets pour un organisme caritatif quelconque. Vu la nouvelle disposition, cette personne pourrait se voir interdire d'exercer ce genre de responsabilité qu'elle assume de façon bénévole.

**M. Nicholson :** Ça demeure toutefois à la discrétion du juge, si le juge croit que c'est indiqué. Nous ciblons les gens qui, une fois qu'ils ont pris part à une manœuvre frauduleuse, veulent participer à autre chose du genre.

**Le sénateur Joyal :** Non, je suis d'accord avec ça.

**M. Nicholson :** Il faut que le juge ait cette capacité, mais le paragraphe que vous citez dit à deux ou trois reprises que le juge « peut » ou que le tribunal « peut ». Encore une fois, c'est discrétionnaire. Chaque peine imposée doit tenir compte des faits dont le tribunal est saisi.

**Le sénateur Joyal :** Mon autre question porte sur ce même article 4 et sur le paragraphe 380.3(2) qui est proposé, selon lequel le juge s'enquerrait auprès du poursuivant de la prise de mesures raisonnables pour offrir aux victimes l'occasion d'indiquer si elles réclament un dédommagement.

Est-ce que ce n'est pas du jamais vu, qu'un juge s'enquière auprès du poursuivant? Comment celui-ci serait-il au courant?

**Mme Kane :** Nous avons la même approche en ce qui concerne les déclarations de la victime. Le juge s'enquiert, habituellement auprès du poursuivant, du fait que la victime a été informée de la possibilité pour elle de formuler une déclaration.

Dans le cadre de la nouvelle disposition concernant le dédommagement, évidemment, le poursuivant dans la plupart des cas de fraude à grande échelle et dans d'autres cas aura déjà rencontré la victime et connaîtra les faits. Il aura donc l'occasion de rappeler à la victime qu'elle peut présenter une demande de dédommagement.

We are proposing a new form in the Criminal Code that makes it simple for them to set out what their losses are, so that the sentencing process is not turned into a protracted inquiry in terms of what the damages are. We do not think this will be at all onerous for prosecutors to be able to inform the court what steps have been taken to advise the victims. Basically, it is a safeguard so that the court will not proceed to sentencing without ensuring that victims have had that opportunity.

**Mr. Nicholson:** I even like the idea of having the form. It is not necessary to use that form, but we want to make the system as user friendly as possible. That is part of that.

**Senator Joyal:** My preoccupation is more as the Quebec Bar Association stated in its letter. You might take notice of it; it was June 2010, when the bill was debated in the House of Commons. They were concerned about the role that the prosecutor and the judge would now have in the context of trying to evaluate circumstances in which they have no direct relationship. Essentially, that is the concern they have and I think that is fair.

**Mr. Nicholson:** I think maybe you are reading too much into that, senator.

As Ms. Kane talked about victim impact statements, in terms of the prosecution of a major fraud case, they would be in touch and their officials would be in touch with these individuals. We want to ensure that they have that opportunity.

I am sure that members of the bar and others have heard from victims who say that we want the system to be as user friendly as possible. Those are the steps we are taking.

There is an evolution in terms of everyone's responsibility within the criminal justice system. Over our lifetime, we have seen what has happened with respect to victim impact statements and the changes in that. It seems to me that this is an appropriate development in that. It underscores the seriousness of the type of fraud we are dealing with.

**Senator Joyal:** The bar was more concerned about the professional independence of the prosecutor; that is essentially their argument.

**Mr. Nicholson:** I cannot see where, somehow, this would compromise the independence of a Crown attorney if these individuals, the victims in a case where a conviction has been entered, are being asked whether they have had the opportunity to make their claim for restitution. That is something that only reasonably and logically follows. I think that is a reasonable proposal. We have even included a form with this to make it as user friendly as possible.

Nous proposons de prévoir un nouveau formulaire dans le Code criminel qui fasse en sorte qu'il soit facile pour les victimes d'établir leur perte, afin que le processus de détermination de la peine ne se transforme pas en une longue enquête visant à établir les dommages. Nous sommes convaincus qu'il ne sera pas trop exigeant pour les poursuivants d'informer le tribunal des mesures prises pour aviser les victimes. Essentiellement, il s'agit d'un mécanisme de protection garantissant que le tribunal ne procédera pas à la détermination de la peine sans s'assurer d'abord que les victimes ont eu l'occasion d'indiquer si elles réclament un dédommagement.

**M. Nicholson :** J'aime même l'idée qu'il y ait un formulaire. Son utilisation n'est pas obligatoire, mais nous voulons rendre le système le plus convivial possible. Le formulaire va y contribuer.

**Le sénateur Joyal :** Ce qui me préoccupe davantage, c'est ce que l'Association du Barreau du Québec a mentionné dans sa lettre. Vous pourriez peut-être en tenir compte; c'était en juin 2010, lorsque le projet de loi était devant la Chambre des communes. Les gens du Barreau du Québec étaient préoccupés par le rôle que le poursuivant et le juge auraient maintenant dans le contexte de l'évaluation de circonstances sans lien direct avec eux. Essentiellement, c'est la préoccupation qu'ils ont, et je pense qu'elle est juste.

**M. Nicholson :** Je pense que vous accordez peut-être trop d'importance à cela, sénateur.

Comme Mme Kane l'a dit au sujet des déclarations de la victime, dans les cas de poursuite concernant les fraudes importantes, ils seraient en communication, et leurs représentants seraient en communication avec les personnes concernées. Nous voulons nous assurer de leur offrir cette possibilité.

Je suis sûr que les membres du Barreau, comme d'autres, ont entendu le témoignage de victimes qui disent qu'elles veulent que le système soit le plus convivial possible. Ce sont les mesures que nous prenons dans ce but.

Les responsabilités de tout un chacun évoluent au sein du système de justice pénale. Nous avons été témoins de ce qui s'est passé à l'égard des déclarations de la victime et des changements dans ce domaine. À mes yeux, il s'agit d'une évolution adéquate dans le domaine en question. Ça met l'accent sur la gravité du type de fraude avec lequel nous sommes aux prises.

**Le sénateur Joyal :** Le Barreau était davantage préoccupé par l'indépendance professionnelle du poursuivant; voilà essentiellement son argument.

**M. Nicholson :** Je ne vois pas en quoi l'indépendance d'un procureur de la Couronne serait compromise si les personnes concernées, les victimes dans une affaire où une déclaration de culpabilité a été inscrite, se voient demander si elles ont eu l'occasion de présenter une demande de dédommagement. C'est quelque chose qui ne fait que découler raisonnablement et logiquement de la situation. Je pense qu'il s'agit d'une proposition raisonnable. Nous avons même prévu un formulaire à cet égard pour rendre le système le plus convivial possible.

**Senator Frum:** I am not a regular member of this committee; I am filling in for the elegant Senator Lang to whom you referred earlier.

**Mr. Nicholson:** Will you tell him that I referred to him in my opening comments?

**Senator Frum:** I will indeed.

Because I am not as familiar with this bill as others, I do want to go over the territory that senators Chaput and Carignan asked you about. In proposed subsection 745.51(1), it seems there is potential for some ambiguity where it states:

At the time of the sentencing under section 745 of an offender who is convicted of murder and who has already been convicted of one or more other murders. . . .

I think what senators Chaput, Carignan and our chair were getting at, is there not some potential for ambiguity in this idea of “has already been convicted.”

Is it not possible, to use the example of Senator Chaput, that if it was a murder of two children that took place at one time, a defence lawyer could argue there is no prior record of murder?

**Mr. Nicholson:** I guess it goes to the procedure. As Mr. Giokas indicated, no matter what the time frame of any of these offences, there would be separate pleas and separate convictions. Even in your case of siblings being murdered, there would be consecutive convictions.

The reason for that is, among other things, the ability of the individual who might want to appeal one or more of the sentences that they have received. It is important that you do not convict someone in a blanket for a number of convictions; you want those individually dealt with. That is the procedure we have now.

Having had a look at it, this will work in terms of the procedures that take place now. Whether multiple murders are committed at the same time or if they are spaced out, that section will kick in.

**Senator Frum:** Okay, because if the sentencing was happening at one time, the “has already been convicted” would apply to the sentence that they received five minutes ago on murder A, and then —

**Mr. Nicholson:** On murder two, even if it is five minutes later, the provision of this bill would kick in with respect to the parole ineligibility. It would be completely separate even though, in terms of time, they took place five minutes apart, to use your example.

**The Chair:** Before we open to a second round, minister, I have a couple of questions.

**Mr. Nicholson:** On Bill C-48?

**Le sénateur Frum :** Je ne suis pas un membre habituel du comité; je remplace l'élégant sénateur Lang dont vous avez parlé tout à l'heure.

**M. Nicholson :** Lui direz-vous que j'ai parlé de lui dans ma déclaration préliminaire?

**Le sénateur Frum :** Je vais le faire, assurément.

Comme je ne connais pas aussi bien le projet de loi que les autres, je veux aborder le sujet sur lequel les sénateurs Chaput et Carignan vous ont posé des questions. Dans le paragraphe 745.51(1) proposé, il semble qu'il pourrait y avoir une ambiguïté dans le passage suivant :

Au moment de prononcer la peine conformément à l'article 745, le juge qui préside le procès du délinquant qui est déclaré coupable de meurtre et qui a été déclaré coupable d'un ou de plusieurs autres meurtres [...]

Je pense que là où les sénateurs Chaput et Carignan et où notre présidente voulaient en venir, c'est qu'il y a peut-être une ambiguïté possible dans l'expression « Qui a été déclaré coupable ».

N'est-il pas possible, pour reprendre l'exemple donné par le sénateur Chaput, que, s'il s'agit du meurtre de deux enfants au même moment, un avocat de la défense puisse soutenir qu'il n'y avait pas d'antécédents de meurtre?

**M. Nicholson :** J'imagine que c'est une question de procédure. Comme M. Giokas l'a indiqué, peu importe le déroulement des infractions, il y aurait des plaidoyers distincts et des déclarations de culpabilité distinctes. Même dans le cas du meurtre de frères ou de sœurs que vous donnez en exemple, les déclarations de culpabilité seraient consécutives.

La raison, entre autres, c'est la capacité de la personne qui peut souhaiter interjeter appel de l'une ou plusieurs des peines qu'elle a reçues. Il est important de ne pas faire une déclaration de culpabilité générale pour plusieurs infractions; il faut les traiter de façon distincte. C'est la procédure qui est en place à l'heure actuelle.

Nous avons jeté un coup d'œil là-dessus, et cela va fonctionner à l'égard des procédures qui sont en place en ce moment. Que des meurtres multiples soient commis en même temps ou non, la disposition va s'appliquer.

**Le sénateur Frum :** D'accord, parce que si le prononcé de la peine se faisait à un seul moment, l'expression « a été déclaré coupable » s'appliquerait à la peine reçue cinq minutes plus tôt pour un premier meurtre, puis...

**M. Nicholson :** Pour le deuxième meurtre, même si c'est cinq minutes après, la disposition du projet de loi s'appliquerait en ce qui concerne l'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Les deux déclarations de culpabilité seraient entièrement distinctes, même si, sur le plan temporel, elles ont lieu à cinq minutes d'intervalle, pour reprendre votre exemple.

**La présidente :** Avant que nous ne procédions à un deuxième tour, monsieur le ministre, j'ai deux ou trois questions à vous poser.

**M. Nicholson :** Sur le projet de loi C-48?

**The Chair:** Yes, about the question that, under clause 4, the judge must put to the jury. There is some surrounding verbiage, but the question that the judge must put is:

Do you wish to make any recommendation with respect to the period without eligibility for parole to be served for this murder consecutively to the period without eligibility for parole imposed for the previous murder?

With respect, I think that you might need a reasonable amount of post-secondary education to understand that question. Is it your policy to do test drives of questions like this to ensure that members of a jury will understand what the judge is required to say to them?

**Mr. Nicholson:** As you know, senator, it must be somewhat technical; you are hoping to avoid appeals, among other things. I have confidence that the explanations and the directions that are given and have been given to juries work and will continue to work. Perhaps my colleagues have further comments on that.

**The Chair:** We are getting to keep them after you leave us. Maybe they will have a comment.

I am particularly perturbed about clarity there because, as I understand the procedure, the jury will be asked to make this recommendation about simultaneous or consecutive periods of —

**Mr. Nicholson:** They are not required to make a recommendation, but they may.

**The Chair:** No, but they will be asked whether they wish to make this recommendation.

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**The Chair:** That is without the benefit of any of the submissions that defence or the Crown may make to the judge on this matter. The judge may disagree with the jury members should they make a recommendation, given that the judge will have more information than the jury has when they make a recommendation, if they do decide to make a recommendation. That, over time, will not bolster confidence in the judicial system.

Do you have any views on that?

**Mr. Nicholson:** The judge may disagree with the recommendation. However, I believe it is appropriate to ask the jury if they have any recommendations. This is what we are providing for. The judge has the final say on that and can deal with it after the fact. Getting a recommendation from the individuals who have heard or been through this process seems reasonable.

**The Chair:** I am not sure that is an answer. However, I have a lineup for the second round.

In deference to my colleagues, we will turn now to Senators Wallace, Joyal, Boisvenu and Baker.

**La présidente :** Oui, au sujet de la question que le juge doit poser au jury aux termes de l'article 4. Il y a un peu de verbiage autour, mais la question que le juge doit poser est la suivante :

Souhaitez-vous formuler, comme vous avez la faculté de le faire, quant au fait que la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle soit purgée consécutivement à celle fixée pour le meurtre précédent, une recommandation dont je tiendrai compte en examinant la possibilité d'ordonner qu'elles soient purgées consécutivement?

Sauf votre respect, je crois qu'il peut être nécessaire d'avoir fait des études postsecondaires d'une durée raisonnable pour comprendre cette question. Avez-vous pour politique de mettre à l'essai des questions du genre pour vous assurer que les jurés comprennent ce que le juge doit leur dire?

**M. Nicholson :** Comme vous le savez, sénateur, il faut que ce soit passablement technique; idéalement, il s'agit d'éviter les appels, entre autres. Je suis convaincu que les explications et les directives qui sont données et qui l'ont été dans le passé aux jurés fonctionnent et continueront de fonctionner. Peut-être que mes collègues ont d'autres commentaires là-dessus.

**La présidente :** Nous avons la chance de pouvoir les garder auprès de nous après votre départ. Peut-être qu'ils voudront faire un commentaire.

Je suis particulièrement troublée par la question de la clarté de cette disposition, parce que, d'après ce que je comprends de la procédure, le jury devra formuler la recommandation concernant des périodes simultanées ou consécutives de...

**M. Nicholson :** Le jury n'est pas tenu de formuler une recommandation, mais il peut le faire.

**La présidente :** Non, mais il lui sera demandé s'il souhaite formuler cette recommandation.

**M. Nicholson :** Exactement.

**La présidente :** Sans pouvoir profiter des observations que la défense ou la Couronne peuvent présenter au juge à cet égard. Le juge sera peut-être en désaccord avec les jurés s'ils formulent une recommandation, vu que le juge disposera de plus d'information que le jury au moment de la recommandation, s'il décide de faire une recommandation. Cela ne contribuera pas à l'accroissement de la confiance à l'égard du système judiciaire au fil du temps.

Avez-vous une opinion là-dessus?

**M. Nicholson :** Le juge peut être en désaccord avec la recommandation. Cependant, je crois qu'il est approprié de demander au jury s'il a des recommandations. C'est ce que nous permettons. C'est le juge qui a le dernier mot à cet égard et qui peut s'occuper de ça après coup. Demander une recommandation aux personnes qui ont été témoins du déroulement du processus ou qui y ont pris part semble raisonnable.

**La présidente :** Je ne suis pas sûre que ce soit une réponse. Toutefois, j'ai une liste d'intervenants pour le second tour.

Par considération pour mes collègues, nous allons maintenant céder la parole aux sénateurs Wallace, Joyal, Boisvenu et Baker.

**Senator Wallace:** Minister, in Bill C-48, it is discretionary whether the period that would be without eligibility for parole for each of the murderers would be served consecutively rather than concurrently. Why would it not be automatic considering the seriousness of these crimes?

**Mr. Nicholson:** It covers the wide degree and possibility of murders under certain circumstances. It is serious to be sentenced for first-degree murder with life imprisonment and no parole eligibility for 25 years. To have this particular section kick in, it is appropriate for the judge to have a look at that and see if it is appropriate under the circumstances. Our provisions ask for reasons why he or she does not believe it is. For the first time, the judge is given the opportunity to see that subsequent or multiple murderers are not discounted or ignored in the criminal justice system.

**Senator Wallace:** Would having it discretionary rather than absolute and automatic be more consistent with other provisions of the code?

**Mr. Nicholson:** I think so. It is said that there may be cases where a mandatory consecutive rule of eligibility would not be appropriate. The courts are in the best position to decide that.

**Senator Joyal:** With regard to Bill C-21, I have a question that was raised by Senator Wallace. In subclause 380.4(1), referencing communities, what is the definition or meaning of that term?

The subclause mentions that the court may consider a statement made by a person on a community's behalf, describing the harm done to or losses suffered by the community arising from the commission of the offence.

If instead of the word "community," it would be "the group of persons who have been defrauded," then we would understand that those are the victims. However, the term "community" here may mean not only the victims but all the persons around the victims who have felt the impact of the crime.

It is more the group of victims that you want to deal with than a community at large. The word "community" does not seem to be the appropriate word if we want to get the position from those who have been the victims in relation to the crime.

**Mr. Nicholson:** I think "community" is an appropriate. I could challenge you and say, "Who, exactly, are the victims?" Is it determined by the person feeling victimized? It could be an old age home, for instance. Consider the impact that might have if someone defrauded them. I mentioned a church community that has the parish funds stolen or defrauded. Having someone speak on behalf of some larger group is appropriate. In fact, it is part of the aggravating factors. That is already to be considered when sentencing an individual.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur le ministre, dans le projet de loi C-48, le choix d'imposer une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle à chacun des meurtriers qui soit consécutive plutôt que simultanée est laissé à la discrétion du juge. Pourquoi ne pas rendre cela automatique, vu la gravité des crimes en question?

**M. Nicholson :** Le projet de loi tient compte du vaste éventail de degrés et de possibilités relativement aux meurtres dans certaines circonstances. C'est grave lorsqu'une personne est condamnée pour meurtre au premier degré à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pendant 25 ans. Il est donc indiqué que le juge examine les circonstances pour déterminer s'il est indiqué que la disposition en question s'applique. Les dispositions que nous proposons exigent du juge qu'il donne les raisons pour lesquelles il ne croit pas que c'est le cas. Pour la première fois, les juges ont la possibilité de veiller à ce que les auteurs de meurtres multiples ou les récidivistes n'obtiennent pas un rabais et ne passent pas à travers les mailles du système de justice pénale.

**Le sénateur Wallace :** Est-ce que l'application discrétionnaire plutôt qu'absolue et automatique serait davantage en harmonie avec les autres dispositions du code?

**M. Nicholson :** Je pense que oui. On dit qu'il peut y avoir des cas où une règle d'admissibilité consécutive obligatoire pourrait ne pas être appropriée. Ce sont les tribunaux qui sont les mieux placés pour trancher.

**Le sénateur Joyal :** En ce qui concerne le projet de loi C-21, j'ai une question qui a été soulevée par le sénateur Wallace. Au paragraphe 380.4(1), qui porte sur les collectivités, quel est la définition ou le sens de ce terme?

Le paragraphe précise que le tribunal peut prendre en considération la déclaration faite par une personne au nom d'une collectivité sur les dommages ou les pertes causées à celle-ci par la perpétration de l'infraction.

Si, à la place du terme « collectivité », c'était « le groupe de personnes victimes de fraude », alors on comprendrait qui sont les victimes. Cependant, le terme « collectivité » utilisé ici peut renvoyer non seulement aux victimes, mais aussi à toutes les personnes dans l'entourage des victimes qui ont été touchées par les répercussions du crime.

Il faut plutôt s'occuper du groupe de victimes que d'une collectivité en général. Le terme « collectivité » ne semble pas adéquat si nous voulons obtenir le point de vue des personnes qui sont les victimes par rapport au crime.

**M. Nicholson :** Je pense que le terme « collectivité » est approprié. Je pourrais vous mettre au défi et vous demander : « Qui sont les victimes, exactement? » Est-ce que l'appartenance au groupe des victimes est déterminée par le fait que la personne se sent victimisée? Ce pourrait être un foyer de personnes âgées, par exemple. Imaginez les répercussions que pourrait avoir une fraude dans un foyer de personnes âgées. J'ai parlé d'une église où les fonds de la paroisse sont volés ou font l'objet d'une fraude. Le fait de demander à une personne de prendre la parole au nom

It is already contemplated within the Criminal Code. Why not? We want to reach out to as many victims — and as much as possible — to recognize their loss. I am not sure why it would be appropriate to restrict or narrow that definition. I want as wide a definition as possible, quite frankly.

**Senator Joyal:** The persons who are the victims are those who have been defrauded.

**Mr. Nicholson:** It may be that you could be part of a group; therefore, it is not exactly coming out of our pocket. I will give you an example. You are part of a group that has been disadvantaged and hurt and devastated by this; however, the money may not exactly have come out of your pocket. It may be money that has been stolen from a group of which you are a member.

**Senator Joyal:** Yes, but the group has some representative. A church has the church warden or the church chaplain.

**Mr. Nicholson:** Exactly. That may be the designated person to make the impact statement.

**Senator Joyal:** I can understand that because they speak on behalf of the group. However, I have the impression that “community” is such a large concept that we are covering much more than what the bill targets. The bill is targeted to those who have defrauded.

**Mr. Nicholson:** When we talked to victims, I have heard that it is not just the person who has had money taken out of their bank accounts, for instance. It could be the siblings or a family group. It could be something larger. You could argue and say, “It was your mother from whom the money was stolen; therefore, how does that make you a victim if you are her child?” I do not want to say that you have to prove that you have a direct connection and interest. You are part of a community or part of a group that has been hurt. The benefit should always go to including victims as opposed to trying to isolate them.

**Senator Joyal:** That is two concepts. I am not the only one having that kind of preoccupation. The Barreau du Québec, in its letter to you, raised that point. They felt that the term was too vague to be precise. In the Criminal Code, it is important to understand the meaning of what is being targeted by such an expression.

**The Chair:** Senator Joyal, would you agree to let Senator Watt have a supplementary question?

**Senator Joyal:** Of course.

**Senator Watt:** Minister, in regard to the fact that you described it as a community, does the word “community” also apply to executives of the corporate companies if there is a fraud involved?

d’un groupe est approprié. En fait, ça fait partie des facteurs aggravants. C’est déjà quelque chose à prendre en considération au moment de déterminer la peine imposée au coupable.

C’est quelque chose qui est déjà envisagé par le Code criminel. Pourquoi pas? Nous voulons tendre la main au plus grand nombre de victimes possible — et le plus possible — pour reconnaître la perte qu’elles ont subie. Je ne vois pas vraiment en quoi il serait adéquat de restreindre ou de préciser cette définition. Je veux que la décision soit la plus générale possible, pour être tout à fait franc avec vous.

**Le sénateur Joyal :** Les personnes qui sont les victimes sont celles qui ont fait l’objet de la fraude.

**M. Nicholson :** Il peut arriver que la victime fasse partie d’un groupe; ainsi, l’argent ne vient pas vraiment de ses poches. Je vais vous donner un exemple. Disons que la personne fait partie d’un groupe qui a subi un désavantage et un préjudice et qui est dévasté en conséquence; cependant, l’argent ne vient pas vraiment de ses poches. Ça peut être de l’argent qui a été volé à un groupe dont la personne fait partie.

**Le sénateur Joyal :** Oui, mais le groupe a un représentant. Une église est représentée par le marguillier ou par l’aumônier.

**M. Nicholson :** Exactement. Ça peut être la personne qui est désignée pour faire la déclaration.

**Le sénateur Joyal :** Je peux comprendre, parce qu’elle s’exprime au nom du groupe. Cependant, j’ai l’impression que la « collectivité » est un concept tellement vaste que nous englobons beaucoup plus que ce que vise le projet de loi. Le projet de loi vise les victimes de fraude.

**M. Nicholson :** Lorsque nous avons parlé avec des victimes, j’ai entendu dire qu’il ne s’agit pas seulement de la personne dans le compte de banque de laquelle de l’argent a été pris, par exemple. Ça peut être un frère, une sœur ou un groupe familial. Ça peut être un groupe plus important. Vous pourriez argumenter et dire : « C’est votre mère qui s’est fait voler l’argent; par conséquent, en quoi êtes-vous victime si vous êtes son enfant? » Je ne veux pas dire qu’il faut prouver qu’on a un lien et un intérêt directs. La personne fait partie d’une collectivité ou d’un groupe qui a subi un préjudice. Le bénéficiaire devrait toujours tendre à inclure les victimes plutôt que de les isoler.

**Le sénateur Joyal :** Ce sont deux concepts. Je ne suis pas le seul à avoir ce genre de préoccupation. Le Barreau du Québec, dans la lettre qu’il vous a adressée, a soulevé ce point. Selon ses représentants, le terme est trop vague pour être précis. Dans le Code criminel, il est important de comprendre le sens de ce qui est visé par une expression du genre.

**La présidente :** Sénateur Joyal, seriez-vous d’accord pour laisser le sénateur Watt poser une question complémentaire?

**Le sénateur Joyal :** Bien sûr

**Le sénateur Watt :** Monsieur le ministre, en ce qui concerne le fait que vous avez décrit cela comme étant une collectivité, est-ce que le terme « collectivité » s’appliquerait aussi à la direction d’une société en cas de fraude?

**Mr. Nicholson:** I need a bit more clarification of what you are asking, Senator Watt.

**Senator Watt:** I am referring to the board of directors of any existing companies, like airline companies or oil companies. Could “companies” be considered “community?”

**Mr. Nicholson:** I would say not, senator. This is why we give discretion to the courts to determine this on the specific cases before them. You might have a small company. For instance, the shareholders of companies have been defrauded.

**Senator Watt:** That is the point that I am making.

**Mr. Nicholson:** The shareholders may belong to a family company or a small company. You can say that the shareholders were defrauded.

**Senator Watt:** It may be a collectively owned company.

**Mr. Nicholson:** That is right. That is why it is self-defeating if we try to too narrowly define the term “community.” I am pleased to let the courts apply that.

**Senator Watt:** If I understood you correctly, it could apply.

**Mr. Nicholson:** You said someone on a “board of directors.” I would have to see a fact situation to see where it applies. When you look at this and study the other sections of the Criminal Code that describe situations similar to this as an aggravating factor, I think you will see this is a reasonable term to use.

As Senator Joyal said, there are people who do not agree. However, we want to make it as inclusive as possible when we are talking about people who become the victims of white-collar crime.

**Senator Joyal:** I want the minister to quote the bar letter. There is certainly a misunderstanding or a misreading from the bar when I listened to your answer. The bar is stating:

[*Translation*]

The Bar believes that the term “community” can lead to confusion. We must ensure that only the group of persons that has suffered losses can make a statement like that. Use of the term “community” runs the risk of unduly increasing the size of the group.

[*English*]

Their argument is that they want to directly target those who have been defrauded and not in such a wide context that, finally, you can claim a whole neighbourhood has been affected. Who is

**M. Nicholson :** J’ai besoin d’un peu plus de précisions par rapport à la question que vous posez, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** Je parle du conseil d’administration de n’importe quelle grande société, par exemple une ligne aérienne ou une société pétrolière. Est-ce que des « sociétés » pourraient être considérées comme étant des « collectivités »?

**M. Nicholson :** Je dirais que non, sénateur. C’est la raison pour laquelle nous accordons un pouvoir discrétionnaire aux tribunaux pour qu’ils puissent le déterminer en fonction des affaires dont ils sont saisis. Il pourrait s’agir d’une petite entreprise. Par exemple, disons que les actionnaires d’une société ont été victimes de fraude.

**Le sénateur Watt :** C’est de cela que je parle.

**M. Nicholson :** Les actionnaires peuvent être membres d’une entreprise familiale ou d’une petite entreprise. On peut dire que les actionnaires ont été victimes de fraude.

**Le sénateur Watt :** Il peut s’agir d’une entreprise dont la propriété est collective.

**M. Nicholson :** Oui. C’est la raison pour laquelle la disposition devient inutile si nous tentons de définir le terme « collectivité » de façon trop étroite. Je suis bien content de laisser les tribunaux appliquer la disposition.

**Le sénateur Watt :** Si je vous ai bien compris, ça pourrait s’appliquer.

**M. Nicholson :** Vous avez parlé du membre d’un « conseil d’administration ». Il faudrait que je connaisse les faits relatifs à la situation à laquelle ça s’applique. Si vous examinez le projet de loi et les autres articles du Code criminel qui décrivent des situations semblables à celle-ci comme étant un facteur aggravant, je pense que vous constaterez qu’il s’agit d’un terme qu’il est raisonnable d’utiliser.

Comme le sénateur Joyal l’a dit, il y a des gens qui ne sont pas d’accord. Cependant, nous voulons que le projet de loi inclue le plus de gens possible lorsqu’il s’agit de gens qui deviennent les victimes de crime à col blanc.

**Le sénateur Joyal :** Je veux que le ministre cite la lettre du Barreau. Il est clair qu’il y a une mauvaise compréhension ou une mauvaise interprétation du propos du Barreau, d’après la réponse que je vous ai entendu donner. Le Barreau déclare :

[*Français*]

Le Barreau est d’avis que le terme « collectivité » peut porter à confusion. Il faut s’assurer que seules les personnes faisant partie d’un groupe qui a subi des dommages puissent faire une telle déclaration. L’utilisation du terme « collectivité » risque d’agrandir indûment ce groupe.

[*Traduction*]

L’argument du Barreau, c’est qu’il veut cibler directement les victimes de fraude, et pas dans un contexte si vaste que, au bout du compte, on peut affirmer que tout un quartier a été touché.

speaking on behalf of the neighbourhood, the city councillor or the MP? The imprecision of the term “collectivity” raises this question that the bar has identified.

**Mr. Nicholson:** I appreciate that, but the courts are already taking into account community impact statements; that is already a part of the Criminal Code. The answer I would give is that it is already there.

We would always want to err on the side of getting in and hearing from the victims as opposed to excluding them. Therefore, in your case, a club, group, church or senior citizens’ home could be described as a community. It is already in the Criminal Code. Courts are already dealing with it and I am confident they will continue to be able to do so within the context of this particular bill.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I want to congratulate you on Bill C-21, Minister, because you know that there are not very many programs to compensate victims of crime in Canada. As assistance for victims is a provincial responsibility, there are very few measures in the Criminal Code where, following a trial, a criminal is called upon to compensate his victims.

I encourage you, when drafting legislation and amendments, to keep the notion of compensation in mind at all times. There are virtually no measures to compensate victims. That was clear in the case of Vincent Lacroix and Earl Jones, as it is in the case of murder and assault. In Canada, our victims are not compensated. I want to congratulate you for having included a section on compensation for victims in the bill.

I want to go back to the other bill. I am not reading it as a lawyer, I am not a lawyer, but an average citizen, senator and victims’ rights advocate. Does paragraph 745.21(1) not deserve to be made clearer? Could it not have been drafted so that an average citizen could understand its scope immediately? It says: “Where a jury finds an accused guilty of murder. . . , which is in the plural in French, . . .the judge presiding at the trial. . .” et cetera. That sentence seems somewhat ambiguous.

In Quebec, in all of the trials that I have followed for the past five years, where two or three people were killed, the judge found the accused guilty of two or three murders. The judge did not hand down consecutive sentences, they were concurrent sentences.

As an average citizen, I am not sure that if I read that, the judge will be able to use the clause as intended to give the person two or three consecutive sentences. Would it not have been possible to write: “Where a jury finds an accused guilty of more than one murder. . . , the judge presiding at the trial shall. . .” et cetera. That would be much more clear.

Qui prend la parole au nom du quartier, le conseiller municipal ou le député? L'imprécision du terme « collectivité » soulève cette question que le Barreau a cernée.

**M. Nicholson :** Je comprends, mais les tribunaux tiennent déjà compte des déclarations dans la collectivité; ça fait déjà partie du Code criminel. La réponse que je donnerais, c'est que c'est déjà prévu.

Nous voudrions toujours pécher par excès en écoutant les victimes plutôt qu'en les excluant. Ainsi, dans votre exemple, un club, un groupe, une église ou un foyer de personnes âgées pourrait être décrit comme une collectivité. C'est déjà dans le Code criminel. Les tribunaux composent déjà avec ça, et je suis convaincu qu'ils vont être en mesure de continuer de le faire dans le contexte du projet de loi.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Pour le projet de loi C-21, je tiens à vous féliciter, monsieur le ministre, parce que vous savez que les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels au Canada, il n'y en a pas beaucoup. Comme l'aide aux victimes relève des provinces, il y a très peu dans le Code criminel de mesures où on va demander, après un procès, au criminel d'indemniser ses victimes.

Je vous incite, lorsqu'on fait des projets de loi et des modifications, à ce que la notion d'indemnisation soit toujours présente. Il n'y a presque pas de mesures d'indemnisation pour les victimes. On l'a vu dans les cas de Vincent Lacroix et de Earl Jones et dans les cas de meurtre, d'agression. On n'indemnise pas nos victimes au Canada. Avoir mis dans ce projet de loi un chapitre sur l'indemnisation des victimes, je tiens à vous en féliciter.

Je reviendrai à l'autre loi. Je ne la lis pas comme avocat, je ne suis pas avocat, mais un simple citoyen, sénateur et défenseur des droits des victimes. L'article 745 (21)1) n'aurait-il pas mérité d'être plus clair? Est-ce qu'il aurait pu être écrit de façon à ce qu'un simple citoyen puisse en comprendre la portée immédiatement? On y dit que « Dans le cas où un jury déclare coupable de meurtres [...] avec un « s », [...] un accusé [...] le juge qui préside au procès[...] » et cetera. Cette phrase peut paraître ambiguë.

Au Québec, tous les procès que j'ai suivis depuis cinq ans, entre autres, des gens qui ont tué deux ou trois personnes, le juge a reconnu coupable les accusés de deux ou de trois meurtres. Le juge ne donnait pas des peines consécutives, c'étaient des peines concurrentes.

Je ne suis pas sûr, comme simple citoyen, que si je lis cela, que le juge pourra se servir comme il faut de cet article pour condamner la personne à deux ou trois sentences consécutives. N'aurait-il pas été possible d'écrire : « Dans le cas où un jury déclare coupable de meurtres [...] avec un « s » [...] un accusé [...] le juge qui préside doit [...] » et cetera. Ce serait vraiment plus clair.



In the other wording, you say that the accused was found guilty of murder, not more than one. The accused is being convicted of more than one murder, so the wording should reflect that, in my view.

I read that and I look at real situations where someone murders two or three people. I am thinking about the person who murdered his three daughters in Cornwall, he was charged with three murders concurrently, not consecutively. As I look at this, I am not sure this person would not get away with it.

[English]

**Mr. Nicholson:** The individual would be convicted of individual murders no matter the number. I think it is important that all the aspects of proposed subsection 745.21 be spoken to in terms of the jury. Not making it clear and complete will be grounds for appeal later on.

That said, there is nothing stopping a jury from getting further explanations, saying, “What do you mean by a consecutive murder?” You have indicated to the jury and had it further explained to them, but it will be part of the record that all elements of this recommendation have been contained. Therefore, it is very important that we get all that wording out than it is to say, “Ensure you ask the jury the appropriate questions and you figure it out on each individual case.”

I think the wording is critical to ensure it is complete. After that, there is nothing stopping a jury from asking, “What do you mean by ‘a recommendation with respect to parole ineligibility’? What do you mean by that?” That can be within the context of the jury’s recommendations and the discussions within the court, but it is important to have it very clear and complete.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I have finished.

**Senator Carignan:** I have a supplementary question on exactly the same subject. I am happy that senator Boisvenu has confirmed that he has seen convictions for multiple murders where the sentences handed down were concurrent.

You appear to disagree, Mr. Giokas. Under proposed clause 745.51 of the Criminal Code, if the conviction is simultaneous, in other words the accused is convicted of charge number 1, for murder, of charge number 2, for murder, and of charge number 3, for murder, I am afraid someone will argue that this does not apply. Can you satisfy me that this is the case, if there is a simultaneous conviction, that the intent is to cover those situations as well?

[English]

**Mr. Nicholson:** You cannot have simultaneous convictions for murder, senator. The individual has to be convicted individually. The trial might take place and cover a number of murders, but the

Dans l’autre déclaration, vous avez dit que l’accusé avait été déclaré coupable de meurtre, pas de « s ». On le déclare coupable de plus d’un meurtre, le mot meurtre devrait prendre un « s », à mon avis.

Je lis cela et je regarde la réalité, sur le terrain, où quelqu’un assassine deux ou trois personnes. Je pense à celui qui a assassiné, à Cornwall, ses trois filles, il a été accusé de trois meurtres de façon simultanée et non consécutive. En regardant cela, je ne suis pas sûr que cette personne ne s’en sortira pas.

[Traduction]

**M. Nicholson :** La personne serait déclarée coupable de chacun des meurtres, peu importe le nombre. Je pense qu’il est important que tous les aspects de l’article 745.21 qui est proposé soient axés sur le jury. Si ce n’est pas clair et exhaustif, il va y avoir des motifs d’appel par la suite.

Cela dit, rien n’empêche un jury d’obtenir des explications supplémentaires, de dire : « Que voulez-vous dire par meurtre consécutif? » On l’a indiqué au jury et lui a fourni des explications supplémentaires, mais il va figurer au compte rendu que tous les éléments de cette recommandation ont été abordés. Par conséquent, il est très important que tout ce qui est écrit soit dit, comme il l’est de dire : « Assurez-vous de poser les questions appropriées au jury, et déterminez ce qui est adéquat dans chaque cas. »

Je pense que le libellé est essentiel pour garantir que c’est complet. Après, rien n’empêche un jury de demander : « Qu’entendez-vous par “une recommandation quant à l’inadmissibilité à la libération conditionnelle”? Qu’entendez-vous par là? » Ça peut être dans le contexte de la recommandation du jury et des discussions au tribunal, mais il est important que ce soit très clair et exhaustif.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** J’ai terminé.

**Le sénateur Carignan :** J’ai une question supplémentaire exactement sur le même sujet. Je suis content que le sénateur Boisvenu ait confirmé qu’il a été témoin de condamnations pour des meurtres multiples et que le jugement de condamnation était simultané.

Vous avez l’air en désaccord, monsieur Giokas. L’application de l’article 745.51 du Code criminel, si la déclaration est simultanée, donc déclarer coupable des chefs d’accusation numéro un d’un meurtre à un tel, du numéro deux, meurtre d’un tel et du numéro trois, meurtre d’un tel. Je crains qu’on argumente que cela ne s’applique pas. Je veux que vous me confirmiez si c’est le cas, s’il y a une condamnation simultanée, que l’intention est de couvrir ces situations également.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Il ne peut y avoir de déclarations de culpabilité simultanées dans le cas d’un meurtre, sénateur. La personne doit faire l’objet d’une déclaration de culpabilité distincte. Le procès

individual has to be convicted on each particular murder. You cannot say, "You are now convicted of four murders." It does not work that way.

[Translation]

**Senator Carignan:** I agree; I am a lawyer and I know that a person cannot be convicted of three murders under the same charge. But, if the charges are different, within the same trial, with the same evidence, with the same decision at the same time, the accused can be convicted on each charge. But that is in the case where a fraction of a second separates each charge. I understand the intent of the minister and of clause 745.51, that is to address those situations as well.

I find that is of the utmost importance; by asking the question, I want to ensure that that actually is what will apply and that no one will claim the contrary. What is being said today, clearly, can be used as an interpretation should a debate arise about it. So by asking the question here, I want people to understand that aspect. I want it to be crystal clear and to ensure that you have understood my question.

[English]

**Mr. Nicholson:** Can you please ask me the question again?

[Translation]

**Senator Carignan:** In cases where the charges deal with several murders and where the judge, in the same decision, finds the accused guilty of the first charge, for murdering Mr. X, and the second charge, for murdering Ms. Y, can you confirm that section 745.51 will apply and that it is the position you are proposing in this bill?

[English]

**Mr. Nicholson:** I have been assured by the officials that the wording will cover exactly that and that is how it will apply. You need not worry about that.

**The Chair:** Senator Joyal has a supplementary question on this point.

**Senator Joyal:** To illustrate the point raised by Senator Carignan, would it not be the case that, for instance, a father might kill his three children and wife, we would understand that he did this consecutively. However, if the same father locked four persons in the same room and set the house on fire, they would all presumably die at the same time. In that case, would it be covered by the wording?

peut avoir lieu et porter sur un certain nombre de meurtres, mais la personne doit être déclarée coupable de chacun des meurtres. On ne peut pas dire : « Vous êtes maintenant déclaré coupable de quatre meurtres. » Ça ne fonctionne pas comme ça.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Je suis d'accord, je suis avocat et je sais qu'on ne peut pas déclarer dans le même jugement une personne déclarée coupable avec un chef d'accusation avec trois personnes dans le même chef d'accusation. Mais si les chefs d'accusation sont distincts, l'accusé peut être déclaré coupable de chacun des chefs d'accusation, mais c'est à l'intérieur du même procès, à l'intérieur d'une preuve commune, jugement rendu au même moment et il déclare coupable pour chacun des chefs d'accusation. Mais là on parle d'une fraction de seconde entre chacun des chefs d'accusation. Je comprends l'intention du ministre et de l'article 745.51, que vous visez également ces situations.

Pour moi, c'est primordial, et si je pose la question, c'est que je veux m'assurer que c'est bien cela qui s'appliquera et qu'on ne prétendra pas le contraire. Ce qu'on dit aujourd'hui, évidemment, peut servir comme guide interprétatif s'il y a un débat là-dessus. Alors si je pose la question ici, c'est que je veux qu'il y en ait qui entende cet aspect. Je veux que ce soit bien clair et que vous avez bien compris ma question.

[Traduction]

**M. Nicholson :** Pouvez-vous me reposer la question, s'il vous plaît?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Dans le cas d'actes d'accusation concernant plusieurs meurtres et où le juge, dans le même jugement, reconnaît l'accusé coupable à un chef d'accusation numéro 1, soit le meurtre de M. X, et à un chef d'accusation numéro 2, soit le meurtre de Mme Y, pouvez-vous me confirmer que l'article 745.51, va s'appliquer et que telle est l'intention que vous défendez dans ce projet de loi?

[Traduction]

**M. Nicholson :** Les fonctionnaires m'ont assuré que le libellé va porter exactement là-dessus et que c'est ainsi que la disposition va s'appliquer. Vous n'avez pas besoin de vous inquiéter à ce sujet.

**La présidente :** Le sénateur Joyal a une question complémentaire là-dessus.

**Le sénateur Joyal :** Pour illustrer le point soulevé par le sénateur Carignan, si, par exemple, un père tue ses trois enfants et sa femme, est-ce que nous n'envisagerions pas qu'il l'a fait de façon consécutive? Cependant, si le père enferme quatre personnes dans la même pièce et met le feu à la maison, on peut présumer que toutes les personnes meurent en même temps. Dans ce cas, est-ce que ce serait prévu, vu le libellé de la disposition?

**Mr. Nicholson:** This provision would apply regardless of whether the individuals are murdered consecutively or all at the same time.

**Senator Baker:** In other words, there will be count 1, count 2, count 3, count 4, count 5, count 6 and count 7; would there not?

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**Senator Baker:** That is exactly what would be in the indictment and the information.

I have to ask you this question because it is normal for us to ask one regarding the Charter of Rights and Freedoms and Bill C-48. I ask you the question, keeping in mind that the Supreme Court of Canada passed a judgment called *R. v. Luxton*. In that decision, the Supreme Court of Canada said that the 25 years of ineligibility for parole in a first-degree murder charge is constitutional and does not violate section 7 or section 12 of the Constitution — fundamental justice or cruel and unusual punishment.

However, in the judgment given by Justice Lamer and supported by Justice Sopinka, at paragraphs 9 and 12, the Supreme Court of Canada said:

s. 672 of the Code provides that after serving 15 years the offender can apply to the Chief Justice in the province for a reduction in the number of years of imprisonment without eligibility for parole having regard for the character of the applicant, his conduct while serving the sentence, the nature of the offence for which he was convicted and any other matters that are relevant in the circumstances. This indicates that even in the cases of our most serious offenders, Parliament has provided for some sensitivity to the individual circumstances of each case when it comes to sentencing.

That same reasoning was used to also say that section 12 of the Charter was not violated.

Without the faint hope clause and the possibility of having 25, 50 or 75 years, on what basis then do you or your department come to the determination that Bill C-48 does not violate the Charter?

**Mr. Nicholson:** Ultimately, it is discretionary. On that basis, I am quite sure that it will stand the test of constitutionality.

**Senator Baker:** Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. The officials will remain with us. I think there might even be one or two more to join us.

We are resuming our study of Bill C-48. I can see that Mr. Giokas jumped when I bagged the gavel hard. I have been instructed that I must bang the gavel hard for the benefit of broadcasting people. A gentle tap does not do it, apparently. I do not do it out of a will to be authoritarian here.

We are continuing our study of Bill C-48 —

**M. Nicholson :** La disposition s'appliquerait, peu importe si les personnes sont tuées de façon consécutive ou tout en même temps.

**Le sénateur Baker :** Autrement dit, il va y avoir les chefs d'accusation 1, 2, 3, 4, 5, 6 et 7, non?

**M. Nicholson :** Exactement.

**Le sénateur Baker :** C'est exactement ce qui figurerait dans l'acte d'accusation et dans les renseignements.

Je dois vous poser cette question parce qu'il est normal pour nous d'en poser une sur la Charte des droits et libertés et sur le projet de loi C-48. Je vous pose la question, en gardant en tête la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Luxton*. Dans cette décision, la Cour suprême du Canada a dit que la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans dans le cas d'une accusation de meurtre au premier degré est constitutionnelle et ne viole pas les articles 7 et 12 de la Constitution — justice fondamentale et peines cruelles et inusitées.

Cependant, dans le jugement rendu par la juge Lamer et appuyé par le juge Sopinka, aux paragraphes 9 et 12, la Cour suprême du Canada a déclaré :

L'art. 672 du Code prévoit qu'après avoir purgé 15 ans de sa peine le délinquant peut demander au juge en chef de la province une réduction du délai préalable à sa libération conditionnelle compte tenu de son caractère, de sa conduite durant l'exécution de sa peine, de la nature de l'infraction pour laquelle il a été condamné et de tout ce qui est utile dans les circonstances. Cela indique que, même dans le cas des auteurs des infractions les plus graves, le Parlement a prévu que l'on doit tenir compte jusqu'à un certain point des circonstances particulières de chaque cas au moment de déterminer la peine.

Ce même raisonnement a été suivi pour affirmer que l'article 12 de la Charte n'était pas violé.

Sans la disposition de la dernière chance et la possibilité d'une période d'inadmissibilité de 25, 50 ou 75 ans, sur quoi vous ou votre ministère vous fondez-vous pour en arriver à la conclusion que le projet de loi C-48 ne viole pas la Charte?

**M. Nicholson :** Au bout du compte, l'application est discrétionnaire. Ainsi, je suis assez certain que le projet de loi passera avec succès l'épreuve de la constitutionnalité.

**Le sénateur Baker :** Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup. Les fonctionnaires vont rester avec nous. Je pense qu'il y en a même un ou deux de plus qui vont se joindre à nous.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-48. J'ai vu que M. Giokas a sursauté lorsque j'ai donné un gros coup de maillet. On m'a dit que je devais frapper fort pour aider les gens qui s'occupent de l'émission. Un petit coup, ça ne va pas, apparemment. Je ne le fais pas pour me donner un air d'autorité.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-48...

[Translation]

— An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act. We now welcome the experts who will be helping us as we study this bill.

[English]

We have from the Department of Justice, Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; and John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section. Welcome back to you both. From the Department of National Defence, we have Lieutenant-Colonel Bruce MacGregor, Director of Law, Military Justice Policy and Research.

I imagine you do not have opening statements, that you are ready to take questions. Let me get in with a question first. I will humour myself here. It will be for you, Lieutenant-Colonel MacGregor.

Clause 7 of Bill C-48 replaces the existing section 149 of the National Defence Act with a new section 149. This may just be my crass ignorance but I was stopped cold when I read this.

It says basically where a person gets two punishments of incarceration,

... both punishments of incarceration shall, subject to section 745.51 of the *Criminal Code*, after the date of the pronouncement of the new sentence, run concurrently but the punishment higher in the scale of punishments shall be served first.

I never knew that something could be concurrently but not concurrently. Can you explain to me what that proposed section is trying to tell me?

**Lieutenant-Colonel Bruce MacGregor, Director of Law, Military Justice Policy and Research, Department of National Defence:** It goes back to 1950, the first National Defence Act in Canada. The rationale for that — and I went back to look at that because it struck me as odd as well —

**The Chair:** It is inherently contradictory.

**Lt.-Col. MacGregor:** The rationale for it is if you have two different tribunals or findings in different matters — you could be tried by a summary trial, you could be tried by a court martial or two different court martials — you could end up with different types of incarceration.

Proposed section 149 takes that into consideration, that we have different types of incarceration; under the code of service discipline, under section 139, you could be sentenced to detention, which is different than imprisonment, or you could be sentenced to imprisonment greater than two years, which would be served in a federal penitentiary rather than a service prison. With all of

[Français]

... Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence, nous recevons à présent les fonctionnaires experts, pour nous aider dans notre étude de ce projet de loi.

[Traduction]

Nous recevons Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, et John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, tous deux du ministère de la Justice. Bienvenue encore une fois à vous deux. Nous recevons le lieutenant-colonel Bruce MacGregor, directeur, Direction juridique de la justice militaire, politiques et recherche, du ministère de la Défense nationale.

J'imagine que vous n'avez pas de déclaration préliminaire, que vous êtes prêts à répondre aux questions. Permettez-moi de poser une question en premier. Je vais me faire plaisir. C'est une question qui s'adresse à vous, lieutenant-colonel MacGregor.

L'article 7 du projet de loi C-48 remplace l'article 149 de la Loi sur la défense nationale. C'est peut-être simplement de l'ignorance crasse de ma part, mais j'ai été arrêtée net lorsque j'ai lu ce qui suit.

Essentiellement, la disposition précise que, lorsqu'une personne reçoit deux peines d'incarcération,

[...] les deux peines d'incarcération sont, sous réserve de l'article 745.51 du *Code criminel*, exécutées simultanément à compter du prononcé de la plus récente, la plus grave dans l'échelle des peines ayant préséance.

Je ne savais pas que deux choses pouvaient être à la fois simultanées et pas simultanées. Pouvez-vous m'expliquer ce qu'on essaie de me dire dans cette proposition d'article?

**Lieutenant-colonel Bruce MacGregor, directeur, Direction juridique de la justice militaire, politiques et recherche, ministère de la Défense nationale :** Ça remonte aux années 1950, à la première Loi sur la défense nationale adoptée au Canada. Ce qui explique cela — et je suis retourné voir moi-même, parce que ça m'a aussi semblé bizarre...

**La présidente :** Il y a une contradiction inhérente.

**Lcol MacGregor :** L'explication, c'est qu'il peut y avoir deux tribunaux différents ou des conclusions différentes dans les affaires distinctes — une personne peut faire l'objet d'un procès sommaire, d'un procès devant une cour martiale ou devant deux cours martiales différentes —; il peut finir par y avoir deux types d'incarcération différents.

L'article 149 proposé tient compte de cela, du fait qu'il y a différents types d'incarcération; aux termes du Code de discipline militaire, de l'article 139, une personne peut être condamnée à la détention, ce qui est différent de l'emprisonnement, ou encore elle peut être condamnée à un emprisonnement de moins de deux ans, auquel cas la peine serait purgée dans un pénitencier fédéral

those different types of incarceration in mind, this was the one section that made it all make sense.

**The Chair:** For the sake of argument, you would go to the federal system and you would be counted as serving concurrently your little term in the brig.

**Lt.-Col. MacGregor:** Exactly. You would not serve five years in prison in Dorchester and then come back to Edmonton and serve two days' detention.

**Senator Baker:** First, I want to welcome the witnesses. Each one of them has done what I consider to be a great job in the past on legislation before this committee and before the House of Commons.

Regarding the chair's question, I will ask Lieutenant-Colonel MacGregor — who has considerable court experience before his present position — what is a provision doing with a side note of concurrent punishment in a bill that deals solely with consecutive punishment? What is the purpose of having that in this particular bill? I notice it is not referenced in the summary.

**Lt.-Col. MacGregor:** The rationale for having a concurrent punishment is because that is the sidebar within the National Defence Act. We would not be amending the sidebar for the sake of this bill; we would keep it consistent with what is in the National Defence Act. In the National Defence Act, it says "concurrent punishment."

**Senator Baker:** So you had to bring this measure in within the structure of this bill. Why would you have to do that?

**Lt.-Col. MacGregor:** The amendment is to include the section 745.51.

**Senator Baker:** As an exception.

**Lt.-Col. MacGregor:** As an exception to what is the standard concurrent punishment regime within the National Defence Act.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I will be brief. I have a really technical question for Mr. Giokas: take, for instance, an offender who is convicted for life, with no possibility of parole for 25 years and he is released after his 17th year — because he could get a conditional release after 17 years in a penitentiary. He is on a conditional release from his 18th to his 25th year. Let's assume he murdered someone in the 18th year, when he has eight years left before he is paroled. Will those eight years be added to the 25 to which the judge could sentence him for a second murder in the first degree?

**Mr. Giokas:** Is this before or after the bill comes into force?

**Senator Boisvenu:** Let's take for instance someone who is currently in jail and is released tomorrow morning, after having served 17 years. He still has eight years left. He commits a murder;

plutôt que dans une prison militaire. Compte tenu de tous ces types d'incarcération différents, l'article en question est celui qui donne un sens à tout ça.

**La présidente :** Théoriquement, donc, la personne serait admise au sein du système fédéral, et elle purgerait en même temps sa petite peine de carabousse.

**Lcol MacGregor :** Exactement. Elle ne purgerait pas une peine de cinq ans d'emprisonnement à Dorchester pour ensuite revenir à Edmonton passer deux jours en détention.

**Le sénateur Baker :** D'abord, je veux souhaiter la bienvenue aux témoins. Chacun d'entre eux a fait ce que je considère comme étant de l'excellent travail dans le passé à l'égard de projets de loi présentés au comité et à la Chambre des communes.

En ce qui concerne la question de la présidente, je vais demander au lieutenant-colonel MacGregor — qui a accumulé une expérience considérable des procédures judiciaires avant d'occuper son poste actuel —, ce qu'une disposition comportant une remarque sur les peines simultanées fait dans un projet de loi qui porte exclusivement sur les peines consécutives? Pourquoi mettre cette disposition dans ce projet de loi en particulier? Je remarque qu'elle ne figure pas au sommaire.

**Lcol MacGregor :** La raison pour laquelle la disposition prévoit des peines simultanées, c'est qu'il s'agit d'un complément dans la Loi sur la défense nationale. Nous ne modifierions pas le complément aux fins de l'application du projet de loi; nous conserverions ce qui figure dans la Loi sur la défense nationale. Celle-ci parle de « confusion des peines ».

**Le sénateur Baker :** Vous avez donc dû prévoir la mesure dans la structure du projet de loi. Pourquoi avez-vous dû faire cela?

**Lcol MacGregor :** La modification vise à inclure l'article 745.51.

**Le sénateur Baker :** À titre d'exception.

**Lcol MacGregor :** À titre d'exception à ce qui constitue le régime de peine simultanée prévu normalement par la Loi sur la défense nationale.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je vais être très bref, j'ai une question vraiment technique que je poserai à M. Giokas : prenons l'exemple d'un criminel qui serait condamné à une sentence à vie, sans possibilité de libération avant 25 ans, et qui serait libéré après sa 17<sup>e</sup> année — car il pourrait par exemple bénéficier d'une libération conditionnelle après 17 ans de pénitencier. Il est en liberté conditionnelle de la 18<sup>e</sup> à la 25<sup>e</sup> année. Supposons qu'il commet un assassinat pendant la 18<sup>e</sup> année, alors qu'il lui reste huit ans avant sa libération conditionnelle. Est-ce que ces huit ans vont s'ajouter aux 25 ans auxquels le juge pourrait le condamner pour un deuxième meurtre au premier degré?

**M. Giokas :** Est-ce qu'on se situe avant ou après l'entrée en vigueur?

**Le sénateur Boisvenu :** Prenons l'exemple de quelqu'un qui est en prison actuellement et qui est libéré demain matin, après 17 ans de prison. Il lui reste huit ans à faire. Il commet un assassinat; est-

will those eight remaining years of his conditional release be added to the 25 years he could get, amounting to 33 years, or will he simply get a sentence concurrent to the one he is already serving?

**Mr. Giokas:** Under the current act, he will begin a second 25 year period upon conviction for the second murder. So, in total, he would have served 17 years plus 25 before he may once again apply for parole. So that is 42 years in total. But, as far as the remaining years of release, no, he begins a new 25 year period, under the current act.

If Bill C-48 is passed — but this depends whether the first murder took place after the bill came into force — a judge could make the sentences consecutive.

**Senator Boisvenu:** Otherwise, for the second murder, as both acts would apply, it would not be consecutive.

**Mr. Giokas:** Under the current act, no.

[English]

**Senator Raine:** I am not an expert but I am curious. Clause 745.51, it appears to me the words are different in French and English. In English, it says “and who has already been convicted”; and in French, it says “a été déclaré coupable,” but without the word “déjà.” I am wondering why it is different.

**Mr. Giokas:** I am informed by the drafters — and I am sure senators Carignan and Boisvenu will be in agreement — that French is much more logical and “a été déclaré coupable” covers the situation. You do not need the word “déjà”; it would be superfluous. That is what I am informed by the drafters.

[Translation]

And, excuse me, also by Senators Chaput and Joyal.

**Senator Carignan:** Perhaps my question is in the same vein, with respect to the use of the word “already”, which may imply that the accused had been found guilty previously. So, it supports the assumption I was discussing earlier on with the minister regarding convictions in a simultaneous ruling, given that, when the accused is convicted, he may not have been found guilty previously. It gets back to Senator Raine’s question regarding the use of the word “already” in the English version that seems to be slightly different from “qui est déclaré coupable de meurtre”, which also goes back to the conversation I had earlier with the minister. However, I heard your response; I do not know if perhaps you have any other comments on it.

**Mr. Giokas:** I was in the drafting room as this bill was being drafted and I asked the same question. As an anglophone, I asked the same question and the response I received was that the French was more logical. I am not a francophone.

ce que les huit ans qu’il lui reste de sa libération conditionnelle vont être ajoutés aux 25 ans auxquelles il pourrait être condamné, ce qui ferait 33 ans, ou est-ce qu’il va être simplement condamné à une peine concurrente à la première?

**M. Giokas :** Selon la loi actuelle, il va commencer une autre période de 25 ans lorsqu’il sera condamné pour le deuxième meurtre. Donc, au total, il aurait servi 17 ans puis 25 ans avant de pouvoir demander encore une fois une libération conditionnelle. Donc cela fait 42 ans. Mais en ce qui concerne les années qui restent lorsqu’il est en liberté, non, il commence une nouvelle période de 25 ans, selon la loi actuelle.

Si le projet de loi C-48 devient loi — mais cela dépend si le premier meurtre a eu lieu après l’entrée en vigueur du projet de loi — un juge aurait la possibilité d’additionner les années.

**Le sénateur Boisvenu :** Sinon, le deuxième meurtre, comme il serait applicable sur deux lois, il n’y aurait pas d’addition.

**M. Giokas :** Selon la loi actuelle, non.

[Traduction]

**Le sénateur Raine :** Je ne suis pas experte, mais je suis curieuse. J’ai l’impression que le libellé de l’article 745.51 est différent en français et en anglais. En anglais, le texte de l’article est « and who has already been convicted », alors que, en français, c’est « a été déclaré coupable », mais sans le mot « déjà ». Je me demandais pourquoi c’est différent.

**M. Giokas :** Les rédacteurs m’ont dit — et je suis certain que les sénateurs Carignan et Boisvenu seront d’accord — que le français est beaucoup plus logique que l’anglais et qu’il suffit de dire « a été déclaré coupable » pour décrire la même situation. On n’a pas besoin du mot « déjà »; ce serait superflu. C’est ce que les rédacteurs m’ont dit.

[Français]

Et, excusez-moi, également par les sénateurs Chaput et Joyal.

**Le sénateur Carignan :** Ma question va un peu dans le même sens, à savoir que l’utilisation de « already », en anglais, peut laisser sous-entendre que l’accusé a déjà été trouvé coupable antérieurement. Donc, cela vient appuyer la thèse dont je discutais plus tôt avec le ministre concernant les condamnations dans un jugement simultané, étant donné que, quand l’accusé est condamné, il n’a pas été nécessairement déjà déclaré coupable. Cela rejoint la question du sénateur Raine, qui souligne le fait que l’utilisation du mot « already » dans la version anglaise semble apporter une nuance par rapport à « qui est déclaré coupable de meurtre », et ce, également, pour revenir à l’échange que j’ai eu plus tôt avec le ministre. Toutefois, j’ai entendu votre réponse; je ne sais pas si cela peut susciter d’autres commentaires de votre part.

**M. Giokas :** J’étais dans la salle de rédaction lors de la rédaction de la loi et j’ai posé la même question. En tant qu’anglophone, j’ai posé la même question et la réponse que j’ai reçue, c’était que le français est plus logique. Je ne suis pas francophone.

**Senator Carignan:** As a francophone, I am asking you, as an anglophone, to tell me, whether, when you read the words “who has already been convicted,” they mean that it may be for concurrent convictions?

**Mr. Giokas:** As I have said on several occasions, that is impossible; they are consecutive, one after the other.

**Senator Carignan:** Within the same ruling, they are separate convictions, but simply rendered within the same ruling.

**Mr. Giokas:** But this wording covers both that situation and a number of different trials. Because either way, the conviction follows another conviction.

**Senator Carignan:** That does not change anything for me.

[English]

**Senator Frum:** As an anglophone, I want to ask about the choice of the word “already” as opposed to “also.” “Already” includes the past tense. I am sitting next to a very brilliant lawyer, and if he were a defence lawyer, he has an argument, and it is not going away. As a citizen who likes the intents of this bill very much, I am concerned. Is it not less ambiguous in English to say “convicted of a murder who has also been convicted of one or more other murders?”

**Mr. Giokas:** Yes, but “already” has a temporal element in it which, as I say, the English drafter believed was necessary in the English version. As a former defence lawyer, I can say that yes, the wording of provisions is fertile ground. Anyone who has practiced law knows that there is no more fertile ground for appeal than a judge’s charge, which goes back to the question that was asked when the minister was here, which was why the notice is so technical.

**Senator Frum:** I am asking about the temporal intent of the word “already.” Why have a temporal word when you do not need to?

**Mr. Giokas:** You are asking me drafting questions. I can only respond with the answer I got from the drafters. I am not a drafter.

**The Chair:** Here we go again, because these are drafting questions that I will put, but inspired by my colleagues.

I am looking at clauses 4 and 5. In clause 4, we refer to an accused who has previously been convicted of murder.

[Translation]

An accused already found guilty.

[English]

In the clause immediately following, clause 5, we refer in English to an offender who has already been convicted — “already” versus “previously.”

**Le sénateur Carignan :** Comme anglophone, je vous pose la question comme francophone, quand vous lisez, has already been convicted, ces mots signifient-ils que cela peut être dans le cadre de condamnations simultanées?

**M. Giokas :** Comme je l’ai dit à plusieurs reprises, il n’y a pas de possibilité de condamnations simultanées, elles se suivent, l’une après l’autre.

**Le sénateur Carignan :** À l’intérieur du même jugement, ce sont des condamnations distinctes, mais rendues à l’intérieur du même jugement.

**M. Giokas :** Mais ce langage déployé est pour couvrir cette situation et celle de plusieurs procès différents. Parce que dans un cas ou l’autre, la condamnation suit une autre condamnation.

**Le sénateur Carignan :** Cela ne change rien pour moi.

[Traduction]

**Le sénateur Frum :** Comme anglophone, je veux poser une question au sujet du choix du mot « already » plutôt que du mot « also ». « Already » contient l’idée du passé. Je suis assise à côté d’un avocat très brillant, et s’il était avocat de la défense dans ce cas-ci, il tiendrait un argument et il ne le laisserait pas tomber. Comme citoyenne tout à fait en faveur de l’intention du projet de loi, je suis préoccupée. N’est-il pas moins ambigu, en anglais, de dire « convicted of a murder who has also been convicted of one or more other murders »?

**M. Giokas :** Oui, mais « already » contient un élément temporel qui, comme je l’ai dit, était nécessaire dans la version anglaise selon les rédacteurs. Comme ancien avocat de la défense, je peux vous dire que oui, le libellé des dispositions est un terrain fertile. Quiconque a pratiqué le droit sait qu’il n’y a pas de meilleur motif pour un appel que l’exposé d’un juge, ce qui nous ramène à la question qui a été posée lorsque le ministre était ici, c’est-à-dire de savoir pourquoi le libellé est si technique.

**Le sénateur Frum :** Ma question porte sur l’aspect temporel du mot « already ». Pourquoi utiliser un mot qui indique le temps lorsque ce n’est pas nécessaire?

**M. Giokas :** Vous me posez des questions qui ont trait à la rédaction. Je ne peux vous donner que la réponse que j’ai obtenue des rédacteurs. Je ne suis pas rédacteur moi-même.

**La présidente :** Nous voilà repartis, parce que ce sont des questions liées à la rédaction que je vais poser, mais qui me sont inspirées par mes collègues.

J’ai devant moi les articles 4 et 5. En anglais, l’article 4 dit : « an accused who has previously been convicted of murder ».

[Français]

Un accusé déjà reconnu coupable.

[Traduction]

Dans l’article suivant, l’article 5, il est écrit en anglais « an offender who has already been convicted » — dans un cas, c’est « already », alors que dans l’autre, c’est « previously ».

[Translation]

And in French we see “qui a été déclaré coupable,” You already have the word “déjà” which does not appear, although it does in the previous section.

[English]

Why is that? What possible difference would there be for the use of different terminology in these two cases referring to the same person?

**Mr. Giokas:** They both mean the same thing. They both refer to a difference in times, “previously and already.” I cannot explain why “déjà” appears in clause 745.21 in the French version.

**Senator Joyal:** It is because in the first case, the top line, you do not have the verb.

[Translation]

An accused already found.

[English]

In the other section, you have “a été,” and the verb stands for the notion of time, for the past. That is essentially why it is different.

**The Chair:** That is helpful. We are left with the elegant variation as between “previously” and “already.” I am to take the assurance that they mean exactly the same thing and that no one will split hairs on that. Someone will try, I am sure.

Are there other questions for the officials, colleagues?

**Senator Joyal:** I might have one of Mr. Giokas or Ms. Kane.

The bar was concerned with the principle of independence of the prosecutor in the exercise of his function. If I can read the sentence of the bar’s letter to the minister, it states:

[Translation]

The Bar foresees potential ethical problems arising out of the application of this provision.

[English]

You will remember the question I put to the minister in relation to the fact that a judge has to inquire from the prosecutor if there is someone who will speak on behalf of the group. The bar is concerned and sees the deontological problem raised for the implementation of that section. How would you answer that letter?

**Ms. Kane:** I believe you are referring to the other bill, Bill C-21, sentencing for fraud.

**Senator Joyal:** Yes.

[Français]

Et en français, on écrit, « qui a été déclaré coupable. » Vous avez le mot « déjà » qui ne paraît pas, même s’il paraît dans le paragraphe précédent.

[Traduction]

Pourquoi? Quelle différence pourrait-il y avoir qui justifierait l’utilisation de termes différents dans les deux cas alors qu’il s’agit de la même personne?

**M. Giokas :** Les deux veulent dire la même chose. Les deux mots supposent des moments différents : « previously » et « already ». Je ne peux pas vous expliquer pourquoi « déjà » figure dans l’article 745.21 en français.

**Le sénateur Joyal :** C’est parce que, dans le premier cas, à la première ligne, il n’y a pas de verbe.

[Français]

Un accusé déjà reconnu.

[Traduction]

Dans l’autre article, il y a « a été », et c’est le verbe qui indique le temps, c’est-à-dire le passé. C’est essentiellement pour ça que la formulation est différente.

**La présidente :** Voilà qui nous éclaire. Il ne nous reste que le problème de l’élégante variation constituée par l’utilisation de « previously » et « already ». Je dois compter sur le fait que ces deux mots veulent dire exactement la même chose et que personne ne va couper les cheveux en quatre dans ce cas-ci. Quelqu’un va essayer, j’en suis sûre.

Avez-vous d’autres questions à poser aux fonctionnaires, chers collègues?

**Le sénateur Joyal :** J’en ai peut-être une à poser à M. Giokas ou à Mme Kane.

Le Barreau était préoccupé par le principe de l’indépendance du poursuivant dans l’exercice de ses fonctions. Si vous me permettez de lire la phrase en question dans la lettre du Barreau au ministre, la voici :

[Français]

Le Barreau entrevoit des problèmes d’ordre déontologiques découlant de l’application de cette disposition.

[Traduction]

Vous vous rappelez sans doute la question que j’ai posée au ministre en rapport avec le fait qu’un juge doit demander au poursuivant si quelqu’un va prendre la parole au nom du groupe. Le Barreau est préoccupé et voit le problème d’ordre déontologique soulevé à l’égard de l’application de l’article. Que répondriez-vous à cette lettre?

**Mme Kane :** Je crois que vous parlez de l’autre projet de loi, le projet de loi C-21, sur les peines pour fraude.

**Le sénateur Joyal :** Oui.



**Ms. Kane:** I can answer that now, but is it something you would want to raise again tomorrow when we are back to deal with Bill C-21? It is entirely up to you.

**Senator Joyal:** I will ask the question tomorrow.

**Ms. Kane:** I will gladly answer tomorrow.

**Senator Joyal:** Yes. Thank you.

**The Chair:** I think you have beaten us into submission, but I will make a suggestion. This goes back to my question to the minister about the question that the judge must read to the jury. I only read out the English version, but my colleagues were equally taken by the opacity of the French language version. I would strongly suggest that the ministry engage the services of a professional editor. It is possible to be both clear and technically accurate in almost all circumstances, with possible exceptions for the Income Tax Act. This is a question that judges will have to put to citizens of Canada of a widely varying background. To require them to put a question that I am willing to bet quite a lot of them will not understand seems a bit excessive, when it would have been possible to phrase it in a clearer manner. That is a suggestion I am offering to you. You may do with it what you will.

With that, on behalf of the committee, I thank you very much. It appears that most of you will be back tomorrow, in any event.

**Senator Joyal:** I have a few questions for Lt.-Col. MacGregor.

Lt.-Col. MacGregor, I am looking at section 149 of the National Defence Act. Do you have that in front of you?

**Lt.-Col. MacGregor:** I do.

**Senator Joyal:** Are the proposed changes essentially to include the new proposed subsection 745.51, or has it changed something else in section 149 of the National Defence Act?

**Lt.-Col. MacGregor:** No, senator. The only change is the subject to proposed subsection 745.51 of the Criminal Code.

**Senator Joyal:** It is just to take into account the new section of the code to allow the judge to review the issue of double murder or that sort of thing.

**Lt.-Col. MacGregor:** That is correct.

**Senator Joyal:** Good. I apologize. I did not check the original section 149. I wanted to be clear that I understood it.

**Lt.-Col. MacGregor:** You understand it correctly.

**Senator Joyal:** Thank you.

**Mr. Giokas:** I wish to add a clarification about these provisions. I have written down your suggestion that language be clarified. However, these are sentencing provisions. In a sentencing situation, the Crown and defence both make

**Mme Kane :** Je peux répondre à votre question tout de suite, mais est-ce que c'est un sujet que vous voudriez aborder de nouveau demain lorsque nous reviendrons pour discuter du projet de loi C-21? Ça dépend entièrement de vous.

**Le sénateur Joyal :** Je vais poser la question demain.

**Mme Kane :** Je serai heureuse d'y répondre demain.

**Le sénateur Joyal :** Oui. Merci.

**La présidente :** Je crois que vous nous avez forcés à nous soumettre, mais je vais faire une suggestion. Ça revient à la question que j'ai posée au ministre au sujet de la question que le juge doit lire au jury. Je n'ai lu que la version anglaise, mais mes collègues ont eux aussi été frappés par l'opacité de la version française. Je suggérerais fortement au ministère de recourir aux services d'un réviseur professionnel. Il est possible d'être à la fois clair et exact sur le plan technique dans presque toutes les circonstances, à l'exception peut-être de la Loi de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'une question que les juges vont devoir poser à des citoyens du Canada ayant un bagage très variable. Demander aux juges de leur poser une question que, je suis prête à le parier, beaucoup d'entre eux ne comprendront pas semble un peu excessif, alors qu'il aurait été possible de la rédiger de façon plus claire. Voilà la suggestion que je vous fais. Vous en tiendrez compte si vous voulez.

Là-dessus, au nom des membres du comité, merci beaucoup. Il semble que la plupart d'entre vous reviendrez demain, de toute façon.

**Le sénateur Joyal :** J'ai quelques questions à poser au lieutenant-colonel MacGregor.

Lieutenant-colonel MacGregor, j'ai devant moi l'article 149 de la Loi sur la défense nationale. L'avez-vous en main?

**Lcol MacGregor :** Oui.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que les changements proposés visent essentiellement à inclure le nouvel article 745.51 proposé, ou est-ce qu'ils changent quelque chose d'autre dans l'article 149 de la Loi sur la défense nationale?

**Lcol MacGregor :** Non, sénateur. Le seul changement est le sujet de l'article 745.51 qu'il est proposé d'intégrer au Code criminel.

**Le sénateur Joyal :** Il s'agit simplement de tenir compte du nouvel article du code pour permettre au juge d'examiner la question d'un double meurtre ou de quelque chose du genre.

**Lcol MacGregor :** C'est exact.

**Le sénateur Joyal :** Très bien. Je suis désolé. Je n'avais pas consulté la version originale de l'article 149. Je voulais être sûr de l'avoir bien compris.

**Lcol MacGregor :** Vous l'avez bien compris.

**Le sénateur Joyal :** Merci.

**M. Giokas :** Je veux apporter une précision quant à ces dispositions. J'ai pris note de votre suggestion concernant le fait de rendre le libellé plus clair. Cependant, il s'agit de dispositions qui portent sur la détermination de la peine. Dans cette situation,

presentations. After the judge charges the jury, they both have a chance to comment. If they feel the judge has charged inappropriately, then they are given a chance by the judge to correct him.

It is not the case that the judge makes a statement to the jury and pronounces a sentence without any input from the Crown and defence.

**The Chair:** No, I understand.

**Mr. Giokas:** When I said earlier that there is no more fertile ground for appeal than a judge's charge, that is statistically true. Judges are very careful to ensure their charge is balanced and fair because they do not want to be overturned on appeal.

I agree the language could be less technical but it is technical for a reason. When the judge explains all this to the jury and responds to the Crown and defence submissions, there is an interplay. That is what happens at trial; it is not just simply the notice and that is it.

I wanted to clarify that. There are those who have been in court and know what happens at a sentencing hearing.

**The Chair:** We all bring with us a professional mindset. I spent most of my career as a journalist and editor striving for simplicity of language. I still think that is a high and worthy goal, but I understand that those with legal and drafting training do not have the same automatic instincts that I do.

Thank you very much, indeed, for your clarifications.

[Translation]

**The Chair:** Colleagues, we are resuming our study of Bill C-48, an Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defense Act. From the National Parole Board, we now welcome Ms. Suzanne Brisebois, Director General, Policy, Planning and Operations.

[English]

From Statistics Canada, we have Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics; Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics; Mia Dauvergne, Senior Analyst, who has been with us frequently; and Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics.

Please begin.

**Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity for us to present to the committee regarding Bill C-48.

la Couronne et la défense présentent toutes les deux des observations. Une fois que le juge a présenté son exposé au jury, les deux ont l'occasion de formuler des commentaires. Si la Couronne ou la défense trouve que le juge n'a pas bien exposé la situation dans son exposé, celui-ci leur offre l'occasion de corriger ce qu'il a dit.

Ce n'est pas le cas lorsque le juge fait une déclaration à l'intention du jury et prononce une peine sans entendre ce qu'ont à dire la Couronne et la défense.

**La présidente :** Non, je comprends.

**M. Giokas :** Quand j'ai dit plus tôt qu'il n'y a pas de meilleur motif d'appel que l'exposé d'un juge, c'est quelque chose qui se vérifie statistiquement. Les juges sont très prudents lorsqu'il s'agit de s'assurer que leur exposé est équilibré et juste, parce qu'ils ne veulent pas que leur décision soit infirmée en appel.

Je suis d'accord pour dire que le libellé pourrait être moins technique, mais il y a une raison pour laquelle il l'est. Lorsque le juge explique tout cela au jury et réagit aux observations de la Couronne et de la défense, il y a une interaction. C'est ce qui se produit dans le cadre d'un procès; il ne s'agit pas simplement d'un avis sans rien d'autre.

Je voulais le préciser. Il y a des gens qui ont été en cour et qui savent ce qui se passe au cours d'une audience de détermination de la peine.

**La présidente :** Nous avons tous une attitude professionnelle. J'ai passé la majeure partie de ma carrière à travailler comme journaliste et comme rédactrice, à viser la simplicité de la langue. Je pense encore qu'il s'agit d'un but noble et valable, mais je comprends que les gens qui ont une formation dans le domaine juridique et de la rédaction n'ont pas nécessairement les mêmes réflexes que moi.

Merci beaucoup, en fait, des précisions que vous nous avez données.

[Français]

**La présidente :** Chers collègues, nous reprenons notre étude du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence. Nous accueillons maintenant, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Mme Suzanne Brisebois, directrice générale, politiques, planification et opérations.

[Traduction]

Nous recevons Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique, Mia Dauvergne, analyste principale, dont nous avons souvent entendu le témoignage, et Rebecca Kong, gestionnaire, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique, tous de Statistique Canada.

Vous avez la parole.

**Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Merci de nous offrir l'occasion de témoigner devant le comité à l'égard du projet de loi C-48.

Statistics Canada does not take a position on the proposed amendments in the bill. The presentation we have prepared contains our most recent data on homicides in Canada. All data sources used are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data notes. Distributed for your consideration is the most recent *Juristat* related to homicide in Canada. My colleagues will help answer any questions you might have. Please turn to the second slide in the deck.

Using data received from police services across Canada, we can examine trends in the homicide rate. Homicide includes first-degree murder, second-degree murder, manslaughter and infanticide.

After peaking in the mid-1970s, the homicide rate generally declined until 1999. Despite annual fluctuations, it has remained relatively stable since. In 2009, police reported 610 homicides in Canada — 1 less than the previous year.

Homicide is the most serious criminal offence. A country's homicide rate can be used as a barometer to measure the level of violence in that society. It is also the only criminal offence directly comparable among nations.

As seen on slide 3, Canada's homicide rate continues to be one-third of that of the United States but comparable to many European nations.

Slide 4 shows the number of gang-related homicides and the number of homicides not related to gang activity over the last decade. By "gang-related," we mean whether the police identified the homicide as involving an organized crime group or a street gang. Gang-related homicides have been generally increasing over the last decade. This upward trend contrasts with the number of homicides that are not gang related. In 2009, 20 per cent of all homicides in Canada were reported by police as being gang related.

Please turn to the next slide. Over the last 10 years, the proportions of homicides involving single and multiple victims has remained relatively stable.

In 2009, 94 per cent of homicides involved one victim. Of the remaining 6 per cent, or 35 incidents involving multiple victims, 26 per cent involved two victims; 6 involved 3 victims; and 3 involved 4 victims. Homicides, whether involving single or multiple victims, are generally committed by men in their early 30s.

Homicides in Canada are most often committed by someone known to the victim. Slide number 6 shows the accused-victim relationship for homicides that were solved between 2000 and 2009 — in other words, homicides for which the police identified an accused person.

Statistique Canada ne prend pas position quant aux modifications proposées dans le cadre du projet de loi. L'exposé que nous avons préparé contient nos données les plus récentes sur les homicides au Canada. Toutes les sources de données sont clairement indiquées sur les diapos, comme toute note pertinente sur les données. Nous vous avons également remis le dernier numéro de *Juristat* portant sur les homicides au Canada pour que vous puissiez l'examiner. Mes collègues vont m'aider à répondre à toute question que vous nous poserez. Veuillez prendre le document à la deuxième diapo.

À partir de données obtenues auprès des services de police de l'ensemble du Canada, nous sommes en mesure d'examiner les tendances relatives au taux d'homicide. La catégorie des homicides inclut les meurtres au premier degré, les meurtres au deuxième degré, les homicides involontaires coupables et les infanticides.

Après avoir atteint un sommet au milieu des années 1970, le taux d'homicides a décliné de manière générale jusqu'en 1999. Il y a des variations annuelles, mais le taux est demeuré relativement stable depuis. En 2009, les services de police ont fait état de 610 homicides au Canada, c'est-à-dire un de moins que l'année précédente.

L'homicide est l'infraction criminelle la plus grave. Le taux d'homicides d'un pays peut être utilisé comme baromètre pour mesurer l'ampleur de la violence dans cette société. C'est également la seule infraction criminelle pour laquelle il est possible de faire des comparaisons directes entre les pays.

Comme vous pouvez le voir à la diapo 3, le taux d'homicides au Canada correspond toujours au tiers de celui des États-Unis, mais est comparable à celui de la plupart des pays d'Europe.

La diapo 4 présente le nombre d'homicides attribuables à des gangs et d'homicides non attribuables à des gangs au cours de la dernière décennie. Par « attribuables à des gangs », nous entendons les homicides dont la police a déterminé qu'ils étaient liés à un groupe du crime organisé ou à un gang de rue. Les homicides attribuables à des gangs ont augmenté en général au cours de la dernière décennie. Cette tendance à la hausse contraste avec le nombre d'homicides non attribuables à des gangs. En 2009, 20 p. 100 des homicides commis au Canada étaient attribuables à un gang d'après les services de police.

Veuillez prendre la diapo suivante. Au cours des 10 dernières années, la proportion d'homicides ayant fait une seule victime ou plus d'une victime est demeurée relativement stable.

En 2009, 94 p. 100 des homicides ont fait une seule victime. Des 6 p. 100 qui restent, soit 35 incidents ayant fait plus d'une victime, 26 homicides ont fait deux victimes, six ont fait trois victimes et trois ont fait quatre victimes. Qu'ils fassent une seule victime ou plus d'une victime, les homicides sont en général commis par des hommes au début de la trentaine.

Les homicides commis au Canada le sont le plus souvent par une personne connue de la victime. La diapo 6 montre la relation de l'auteur présumé avec la victime pour les cas d'homicide résolu entre 2000 et 2009, autrement dit, les homicides pour lesquels la police a identifié l'auteur présumé.

Between 2000 and 2009, the majority of solved homicides in Canada were committed by family members, which includes individuals related by blood, marriage or adoption. During that time period, family members committed the most multiple victim homicides, while acquaintances committed the most single victim homicides. Acquaintances include friends, neighbours, authority figures and casual acquaintances.

The number of solved homicides committed by strangers has been increasing over the last few years. Between 2000 and 2009, strangers were accused in 17 per cent of multiple-victim homicides and 16 per cent of single-victim homicides.

In Canada, there have generally been two primary methods to commit homicide — shooting and stabbing. On slide number 7, we see that homicides involving multiple victims were most often committed with a firearm, whereas those involving single victims were most often committed with a knife.

The number of homicide charges heard and cases completed in adult criminal courts in Canada have fluctuated since 2000-01. These include charges for first-degree murder, second-degree murder and manslaughter. In 2008-09, there were 370 homicide charges contained in 272 court cases. This is the lowest number of charges and cases in adult criminal courts in more than a decade. Homicide data collected from criminal courts does not permit us to differentiate between first- and second-degree murder, as these are collected under one Criminal Code section, section 231.

Slide number 9 shows the proportion of guilty findings for cases with both single and multiple homicide charges. In 2008-09, 45 per cent of the homicide cases heard in adult criminal courts resulted in a finding of guilt. Of those, 94 per cent had 1 guilty homicide charge, while 6 per cent had multiple guilty homicide charges.

The number of persons admitted to federal custody to serve a life sentence for murder has fluctuated over the last 20 years, ranging from a low of 109 admissions in 1989-90 to a high of 159 admissions in 2006-07. In 2008-09, there were 139 admissions to federal custody for murder. Of these, 4 per cent were women and 22 per cent were Aboriginal. Individuals ranged in age from 19 to 67, with an average age of 34 years old.

On slide number 11, we see that the average number of years served prior to parole by murderers serving a life sentence has increased from approximately 12 years in 1999-2000 to approximately 17 years in 2008-09. During that time period,

Entre 2000 et 2009, dans la majorité des cas d'homicide résolu au Canada, l'homicide a été commis par un membre de la famille, ce qui inclut les personnes liées par le sang, par mariage ou par adoption. Durant cette période, ce sont des membres de la famille qui ont commis le plus d'homicides ayant fait plus d'une victime, tandis que des connaissances ont commis le plus d'homicides ayant fait une seule victime. Les connaissances comprennent les amis, les voisins, les symboles d'autorité et les connaissances occasionnelles.

Le nombre de cas d'homicide résolu où l'homicide a été commis par un étranger a augmenté au cours des dernières années. Entre 2000 et 2009, des étrangers ont été accusés de 17 p. 100 des homicides ayant fait plus d'une victime et de 16 p. 100 des homicides ayant fait une seule victime.

Au Canada, les auteurs d'homicide ont généralement utilisé deux moyens : les armes à feu et les armes tranchantes. À la diapo 7, nous pouvons voir que les homicides ayant fait plus d'une victime ont été commis dans la plupart des cas à l'aide d'une arme à feu, tandis que ceux qui ont fait une seule victime ont été le plus souvent commis à l'aide d'un couteau.

Le nombre d'accusations et de causes d'homicide devant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada a fluctué depuis 2000-2001. Il s'agit des accusations de meurtre au premier degré, de meurtre au deuxième degré et d'homicide involontaire coupable. En 2008-2009, il y a eu 370 accusations d'homicide dans le cadre de 272 causes devant les tribunaux. Il s'agit du nombre d'accusations et de causes devant les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes le plus bas depuis 10 ans. Les données sur les homicides recueillies auprès des tribunaux pénaux ne nous permettent pas de distinguer les meurtres au premier degré et les meurtres au deuxième degré, puisque ces données sont recueillies dans le cadre d'un seul article du Code criminel, c'est-à-dire l'article 231.

La diapo 9 montre la proportion de causes avec condamnation pour homicide qui comptent une ou plus d'une accusation d'homicide. En 2008-2009, 45 p. 100 des causes comptant une accusation d'homicide entendues par des tribunaux de juridiction criminelle pour adultes ont entraîné un verdict de culpabilité. De ces causes, 94 p. 100 comptaient une accusation d'homicide avec un verdict de culpabilité, et 6 p. 100 en comptaient plus d'une.

Le nombre d'admissions dans les établissements de détention fédéraux pour purger une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre a fluctué au cours des 20 dernières années, de 109 admissions en 1989-1990 à 159 admissions en 2006-2007. En 2008-2009, il y a eu 139 admissions dans les établissements de détention fédéraux pour meurtre. Au total, 4 p. 100 des personnes admises étaient des femmes, et 22 p. 100, des Autochtones. L'âge des personnes admises allait de 19 à 67 ans, l'âge moyen étant de 34 ans.

À la diapo 11, nous pouvons voir que le nombre moyen d'années que passent sous garde les meurtriers condamnés à perpétuité avant leur libération conditionnelle est passé d'environ 12 ans en 1999-2000 à 17 ans en 2008-2009. Pendant cette période,

26 per cent of inmates serving a life sentence for murder in federal custody were released for their first time on parole; the vast majority were released to day parole.

Once again, thank you for the opportunity to present to the committee. This ends my presentation.

**The Chair:** We will go right to you, Ms. Brisebois and then to a question period for all of you indiscriminately.

**Suzanne Brisebois, Director General, Policy, Planning and Operations, National Parole Board:** Thank you for the invitation to speak today on Bill C-48. I work at the National Parole Board of Canada as the Director General of Policy, Planning and Operations.

**The Chair:** I would ask you to slow down slightly for the benefits of the interpreters.

**Ms. Brisebois:** I am sorry about that.

**The Chair:** You are not the only one who gets this interruption.

**Ms. Brisebois:** As our chairperson has appeared before this committee previously, you are aware of our status as an independent administrative tribunal that reports to Parliament through the Minister of Public Safety. The board is responsible for making quality conditional release decisions for offenders serving federal sentences of two years or more, as well as provincially sentenced offenders serving less than two years in provinces without their own parole board. As well, the board is responsible for pardon decisions and clemency recommendations.

The Corrections and Conditional Release Act, CCRA, directs the board in its decision making, most notably that the protection of society be the paramount consideration in the determination of every case. In every decision that the board makes, it must determine whether the offender presents an undue risk to reoffend prior to the expiration of the sentence, and whether the release of the offender in the community would contribute to the protection of society through their safe reintegration back into the community.

In making their decisions, board members undertake a thorough risk assessment. They assess all available and relevant information. This information includes such things as court information, court transcripts, sentencing comments, police reports, and information from the Correctional Service of Canada such as parole officer recommendations and program officers. We also review psychiatric and psychological reports, as well as information from victims, to name a few.

26 p. 100 des détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre dans un établissement fédéral ont obtenu une libération conditionnelle comme première libération; la vaste majorité d'entre eux ont obtenu une semi-liberté.

Encore une fois, merci de nous avoir offert l'occasion de témoigner devant le comité. Mon exposé est terminé.

**La présidente :** Nous allons passer directement à vous, madame Brisebois, puis il va y avoir une période de questions pour tous, sans distinction.

**Suzanne Brisebois, directrice générale, Politiques, planification et opérations, Commission nationale des libérations conditionnelles :** Je vous remercie de m'avoir invitée à venir vous entretenir du projet de loi C-48. Je suis la directrice générale des Politiques, de la planification et des opérations à la Commission des libérations conditionnelles du Canada.

**La présidente :** Je vous demanderais de ralentir un peu pour faciliter le travail des interprètes.

**Mme Brisebois :** Désolée.

**La présidente :** Ce n'est pas la première fois que quelqu'un est interrompu pour cette raison.

**Mme Brisebois :** Comme notre président a récemment comparu devant le comité, la situation de la Commission en tant que tribunal administratif indépendant, qui rend compte au Parlement par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, ne vous est pas inconnue. La Commission est chargée de rendre des décisions de qualité concernant la mise en liberté des délinquants condamnés à des peines de ressort fédéral de deux ans et plus ainsi que des délinquants sous responsabilité provinciale qui purgent des peines de moins de deux ans dans les provinces qui n'ont pas leur propre commission des libérations conditionnelles. La Commission rend également des décisions relatives aux pardons et formule des recommandations en matière de clémence.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la LSCMLC, guide la Commission dans ses décisions, notamment en prescrivant la protection de la société comme le critère déterminant à considérer pour la prise de décision dans tous les cas. En effet, chaque fois que la Commission est appelée à prendre une décision, elle doit déterminer si le délinquant est susceptible de présenter un risque inacceptable pour la société avant l'expiration de la peine et si cette mise en liberté contribuera à protéger la société en favorisant la réinsertion sociale du délinquant en toute sécurité.

Pour rendre leurs décisions, les commissaires entreprennent donc une évaluation approfondie du risque. Ils se penchent sur tous les renseignements pertinents qui ont été mis à leur disposition. Ces renseignements incluent des choses comme l'information fournie par les tribunaux, les transcriptions des audiences des tribunaux, les commentaires formulés au moment de la détermination de la peine, des rapports de police et l'information fournie par le Service correctionnel du Canada, par

Turning to the bill before you today, Bill C-48 would have a limited impact on the board. The board is not involved in setting the eligibility periods for offenders. Parole eligibility is determined through the courts and the legislation, being the CCRA and the Criminal Code. We decide on cases brought forward to us by the Correctional Service of Canada. If this bill is passed, the board would not conduct hearings for these cases that would be affected for a considerable time in the future.

To give you a sense of our current conditional release workload, the board undertook close to 17,000 reviews in 2009-10. During the same period, the board held 23 full parole hearings with offenders convicted of murder where there was more than one victim.

**The Chair:** How many?

**Ms. Brisebois:** There were 23 full parole board hearings.

At the present time, there are 4,420 offenders serving life sentences for first- and second-degree murder. Of these, 421 had more than one victim. Of the 421 offenders, 95 are currently on full parole. Given these numbers, the operational impact of seeing such offenders later in their sentence as a result of the eligibility period would not be significant in terms of the board's workload.

Thank you very much. I am more than happy to answer any questions.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** I have two questions pertaining to statistics. I see you have a slide on the average time served for first degree murder. It was slightly more than 12 years in 1999 and now it is approximately 16 or 17 years. Do you have statistics on the length of incarceration for an offender who commits two or more offences? This strikes me as an overall statistic.

[*English*]

**Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Yes, it is. It includes first- and second-degree murderers. In the data set we have, unfortunately, we are unable to determine whether there was more than one victim.

exemple les recommandations des agents de libération conditionnelle et des agents de programme. Nous examinons également les rapports psychiatriques et psychologiques, ainsi que les renseignements fournis par les victimes, pour ne nommer que ces sources d'information.

En ce qui concerne le projet de loi C-48 sur lequel vous devez vous pencher aujourd'hui, celui-ci aurait une incidence limitée sur la Commission. Ce n'est pas la Commission qui s'occupe de fixer les périodes d'admissibilité des délinquants. Plutôt, l'admissibilité est déterminée par les tribunaux et la législation, y compris la LSCMLC et le Code criminel. Nous avons seulement à nous prononcer sur les cas qui nous sont soumis par le Service correctionnel du Canada. Si le projet de loi était adopté, la Commission ne procéderait aux audiences pour les cas concernés que beaucoup loin dans l'avenir.

Pour vous donner une idée de notre charge actuelle de travail en ce qui concerne la mise en liberté sous condition, en 2009-2010, la Commission a effectué près de 17 000 examens de cas. Pendant la même période, il y a eu 23 audiences de libération conditionnelle totale pour des délinquants reconnus coupables de plus d'un meurtre.

**La présidente :** Combien?

**Mme Brisebois :** Il y a eu 23 audiences de libération conditionnelle totale.

À l'heure actuelle, 4 420 délinquants purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité pour des meurtres au premier et deuxième degrés. Parmi ces délinquants, 421 ont fait plus d'une victime. Aussi, des 421 délinquants en question, 95 sont actuellement en liberté conditionnelle totale. Compte tenu de ces chiffres, le fait de voir les délinquants concernés plus tard au cours de leur peine n'aurait pas d'effet important sur notre charge de travail.

Merci beaucoup. Je serai très heureuse de répondre à toutes vos questions.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** J'ai deux questions qui portent sur les statistiques. J'ai vu que vous aviez une diapositive sur le temps moyen d'incarcération pour un meurtre au premier degré. C'était un peu plus de 12 ans en 1999, maintenant, c'est environ 16 ou 17 ans. Est-ce que vous avez une statistique sur le temps d'incarcération pour un criminel qui commet deux crimes et plus? Cela m'apparaît une statistique globale ici.

[*Traduction*]

**Rebecca Kong, chef, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique :** C'est le cas. Les meurtres au premier et deuxième degrés sont inclus. Dans l'ensemble de données dont nous disposons, malheureusement, nous ne sommes pas en mesure de déterminer s'il y a eu plus d'une victime.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Could you send the committee the average time served by offenders who committed more than two murders in Canada over the last 10 years? Did they serve 30, 40 years? Or do they serve just as much time as someone who has committed one murder? Is there some distinction to be made there?

[English]

**Ms. Brisebois:** We looked at the breakdown for offenders convicted of first- and second-degree murder where there was more than one victim. For those offenders, on average, they served 17 years.

Twelve of the 95 we looked at had their parole ineligibility reduced through judicial review. For the first full parole release, it was 17 years on average.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Are you telling me that, in Canada, whether you murder one person or two or three, you serve about the same amount of time?

[English]

**Ms. Brisebois:** That is based on the statistics that I have, which are comparable to those of my colleagues.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** On page 12 of your document *Homicide in Canada*, I was somewhat surprised by one heading. The number of youth between 12 and 17 years accused of homicide is the second highest in 30 years. Have you, either at Statistics Canada or at the National Parole Board, observed an increase in the number of multiple murders committed by young people 12 to 17 years old over the last 10 years? Is my question clear?

[English]

**Ms. McAuley:** I do not have that information. However, I have the total number of youth accused in a trend. It is in table 7 of that document, on page 23. It looks at those accused of homicide. It does not distinguish, however, between those that are single- and multiple-victim homicides.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** That statistic strikes me as important. It is surprising to see that the number of young people accused of homicide is the second highest ever. In that age group, youth 12 to 17, has there been an increase in the number of cases where young people commit double murders? Can you find us any data on that?

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Pourriez-vous transmettre au comité la durée du temps d'incarcération des criminels qui ont commis plus de deux assassinats au Canada au cours des dix dernières années? Est-ce qu'ils purgent 30 ans, 40 ans? Ou encore ils purgent à peu près le même temps qu'une personne qui a commis un assassinat? Y a-t-il une discrimination à ce niveau?

[Traduction]

**Mme Brisebois :** Nous avons examiné la répartition des cas de délinquants déclarés coupables de meurtre au premier et au deuxième degrés où il y a eu plus d'une victime. En moyenne, ces délinquants ont purgé une peine de 17 ans.

Nous avons examiné 95 cas, et 12 délinquants ont vu leur période d'inadmissibilité réduite au contrôle judiciaire. Pour la première libération conditionnelle totale, la moyenne était de 17 ans.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Vous me dites qu'au Canada, qu'on assassine une personne ou qu'on en assassine deux ou trois, le temps d'incarcération est à peu près le même?

[Traduction]

**Mme Brisebois :** Ce que je dis est fondé sur les chiffres dont je dispose, qui sont comparables à ceux dont disposent mes collègues.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** À la page 13 du document *L'homicide au Canada*, une phrase m'a un peu surpris. Le taux des jeunes auteurs présumés d'homicide de 12 à 17 ans est le deuxième en importance en 30 ans. Est-ce qu'à Statistique Canada ou à la Commission nationale des libérations conditionnelles, vous avez observé une augmentation du nombre de meurtres multiples chez les jeunes de 12 à 17 ans depuis dix ans? Est-ce que ma question est claire?

[Traduction]

**Mme McAuley :** Je ne dispose pas de cette information. Cependant, j'ai le nombre total de jeunes auteurs présumés selon une tendance. Il figure dans le tableau 7 du document en question, à la page 24. Ce sont les jeunes auteurs présumés d'homicides. Il n'y a cependant pas de distinction entre les homicides en fonction du nombre de victimes.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** C'est une statistique qui m'apparaît importante. Il est surprenant de voir que le taux de criminalité chez les jeunes présumés d'homicide est le deuxième en importance. Pour cette clientèle, les 12-17 ans, est-ce qu'il y a une augmentation du nombre de cas où des jeunes vont assassiner deux personnes? Est-ce que vous pouvez nous trouver une donnée là-dessus?

[English]

**Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Are you asking if we have information on the number of youth who committed homicides against more than one person? Yes, we do and we can provide that information to the committee.

**The Chair:** Does the data you have capture young people who were tried and sentenced as adults, or are they lumped in with the general adult population? I am assuming that many young people who commit multiple murders are scooped up into the adult system. I may be wrong about that. Do you have those numbers?

**Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** The difficulty in identifying youth who are tried and sentenced as adults is that it still occurs in the youth court system. Murder would be different because, as an adult, the sentence would be life. However, for other offences, it is much more difficult. The individual would be sentenced and there would be no other information to tell us if he or she were sentenced as an adult because it still occurs in youth court.

Theoretically, we could go back to see whether or not there were any murders or homicides by youth with an adult length sentence. I do not know whether or not there are any. We could look.

**The Chair:** We are pressed for time, as always.

[Translation]

**The Chair:** My apologies, Senator Boisvenu.

**Senator Boisvenu:** Thank you, Madam Chair and thank you to our witnesses as well.

[English]

**Senator Runciman:** My question is with regard to the young offenders and parole eligibility and how they would be impacted by this legislation. There is indication that they would be if they were tried in adult court. We are talking about multiple murders, for example. Does this override the section of the Criminal Code that spells out parole ineligibility periods for people 18 and under?

**Mr. Grimes:** I do not know the answer to that question. I can talk about the statistics and I can talk about where the data is coming from.

[Traduction]

**Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Est-ce que vous nous demandez si nous avons de l'information sur le nombre de jeunes qui ont commis un homicide faisant plus d'une victime? C'est le cas, et nous pouvons fournir cette information au comité.

**La présidente :** Est-ce que les données dont vous disposez portent sur les jeunes qui ont subi un procès et reçu une peine comme adultes, ou est-ce que ces données font partie de celles concernant la population adulte en général? Je présume que beaucoup de jeunes qui commettent des meurtres multiples passent par le système pour les adultes. Je me trompe peut-être. Est-ce que vous avez ces chiffres?

**Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** La difficulté qui se pose lorsqu'il s'agit de repérer les jeunes qui subissent un procès et reçoivent une peine comme adultes est que cela se passe quand même devant les tribunaux pour adolescents. Dans le cas d'un meurtre, ce serait différent, parce que la peine imposée aux adultes est l'emprisonnement à perpétuité. Cependant, pour d'autres infractions, c'est beaucoup plus difficile. La personne reçoit une peine, et il n'y a aucune autre information qui nous indique si elle a reçu sa peine comme adulte, puisque ça se passe quand même devant un tribunal pour adolescents.

Théoriquement, nous pourrions retourner voir s'il y a eu des meurtres ou des homicides commis par des jeunes qui se sont vu imposer une peine correspondant à celle qui est imposée aux adultes. Je ne sais pas s'il y en a. Nous pourrions jeter un coup d'œil là-dessus.

**La présidente :** Nous sommes pressés par le temps, comme d'habitude.

[Français]

**La présidente :** Mes excuses, sénateur Boisvenu.

**Le sénateur Boisvenu :** Merci, madame la présidente, et merci à nos témoins aussi.

[Traduction]

**Le sénateur Runciman :** Ma question concerne les jeunes contrevenants et l'admissibilité à la libération conditionnelle, ainsi que l'effet du projet de loi sur ceux-ci. Il semble que les jeunes contrevenants seraient visés par le projet de loi s'ils subissent leur procès devant un tribunal pour adultes. Prenons l'exemple des auteurs de meurtres multiples. Est-ce que les dispositions du projet de loi priment l'article du Code criminel qui établit les périodes d'inadmissibilité pour les personnes de 18 ans et moins?

**M. Grimes :** Je ne connais pas la réponse à cette question. Je peux vous parler des chiffres et je peux vous dire d'où les données viennent.



**Senator Runciman:** You referenced section 231 in your presentation and I am not sure of the context. You said that it does not allow you to distinguish between first- and second-degree murder. Could you elaborate briefly on that?

**Ms. McAuley:** In terms of the court and corrections information, the slides are taking both first-degree and second-degree murder together. We cannot distinguish for you what the court caseload would be and the number of charges for first-degree murder and second-degree murder separately, nor would we be able to give you correctional information for individuals who committed first-degree murder and second-degree murder.

**Senator Runciman:** What is the rationale for that definition of homicide, where you lump together manslaughter and infanticide in the legislation? We are dealing with legislation that deals with first- and second-degree murder. What was the decision at Statistics Canada around that?

**Mr. Grimes:** It is not a distinction specifically of Statistics Canada. The difficulty with first- and second-degree murder is that there is only one subsection within the Criminal Code that identifies second degree murder. That is subsection 231(7). It says, "All murder that is not first degree murder is second degree murder." That is in the definition section.

The punishment section for murder is section 235, which says first- and second-degree murder. As it is all in one section, it is impossible for us to break that out. There are also provisions within the code that allow for the reduction of first- and second-degree murder to manslaughter. Therefore, when information comes to Statistics Canada for first-degree murder or second-degree murder, if it is specified under subsection 231(7), it is possible that those charges will be reduced to manslaughter. Unless the information is updated, it is impossible for us to differentiate. We have not gone back to ensure that that information is captured in a way that is reflected in the outcomes of those criminal trials for those cases because of the different nuances around first-degree murder, second-degree murder, the charging, the reductions to homicide, and manslaughter for that group of offences. On the court side, infanticide has been removed.

**Ms. McAuley:** Senator Runciman, we can provide you with data on each of those offences. We can break it down for you if you would like.

**Senator Runciman:** Yes, I would.

**Ms. McAuley:** Between 2000 and 2009, of the total number in homicide, approximately 50 per cent were first-degree murder, 40 per cent were second-degree murder, 10 per cent were manslaughter and 0.3 per cent were infanticide. No cases of infanticide were brought to the attention of the police in 2009.

**Le sénateur Runciman :** Vous avez mentionné l'article 231 dans votre exposé, et je ne suis pas certaine de comprendre le contexte. Vous avez dit que cela ne vous permet pas d'établir une distinction entre les meurtres au premier et au deuxième degrés. Pouvez-vous nous dire quelques mots là-dessus?

**Mme McAuley :** En ce qui concerne l'information sur les tribunaux et les services correctionnels, les diapositives regroupent les meurtres au premier et au deuxième degrés. Nous ne pouvons distinguer pour vous le nombre de causes entendues par les tribunaux et le nombre d'accusations portées pour les meurtres au premier degré et au deuxième degrés séparément, et nous ne pouvons pas non plus vous fournir d'information sur les services correctionnels à l'égard des personnes qui ont commis un meurtre au premier degré et un meurtre au deuxième degré.

**Le sénateur Runciman :** Pourquoi est-ce que la définition d'homicide regroupe l'homicide involontaire coupable et l'infanticide dans la législation? Nous examinons un projet de loi qui porte sur les meurtres au premier et au deuxième degrés. Quelle décision a été prise par Statistique Canada à cet égard.

**M. Grimes :** Ce n'est pas une distinction établie par Statistique Canada en tant que telle. La difficulté que pose la question des meurtres au premier et au deuxième degrés, c'est qu'il n'y a qu'un seul paragraphe du Code criminel qui porte sur le meurtre au deuxième degré. Il s'agit du paragraphe 231(7). En voici le libellé : « Les meurtres qui n'appartiennent pas à la catégorie des meurtres au premier degré sont des meurtres au deuxième degré. » C'est dans la section des définitions.

L'article des peines pour meurtre est l'article 235, qui parle de meurtres au premier et au deuxième degrés. Comme tout figure dans le même article, il est impossible pour nous de faire une répartition. Il y a également dans le code des dispositions qui permettent la réduction de meurtres au premier et au deuxième degrés à homicide involontaire coupable. Ainsi, lorsque Statistique Canada reçoit de l'information sur un meurtre au premier degré ou un meurtre au deuxième degré, si c'est la définition du paragraphe 231(7) qui est utilisée, il est possible que les accusations soient réduites à des accusations d'homicide involontaire coupable. À moins que l'information ne soit mise à jour, il est impossible pour nous de distinguer les deux points. Nous n'avons pas vérifié que cette information reflète l'issue des procès criminels dans ces cas en raison des différentes nuances qui existent à l'égard du meurtre au premier degré, du meurtre au deuxième degré, de la mise en accusation, de la réduction à l'homicide et à l'homicide involontaire coupable pour cet ensemble d'infractions. Du côté des tribunaux, l'infanticide a été supprimé.

**Mme McAuley :** Sénateur Runciman, nous pouvons vous fournir des données sur chacune de ces infractions. Nous pouvons vous fournir la répartition, si vous le souhaitez.

**Le sénateur Runciman :** Oui, j'aimerais ça.

**Mme McAuley :** Entre 2000 et 2009, du nombre total d'homicides, environ 50 p. 100 étaient des meurtres au premier degré, 40 p. 100, des meurtres au deuxième degré, 10 p. 100, des homicides involontaires coupables, et 0,3 p. 100, des infanticides. Aucun cas d'infanticide n'a été porté à l'attention de la police en

Our definition of “homicide,” in grouping those together, is a consistent definition that is used internationally. We know that all of these crimes will come to the attention of the police and it is a very consistent definition that we have used since 1960.

**Senator Runciman:** You were talking about 421 multiple murderers that are currently incarcerated, with 95 on full parole, and 326 on some kind of day parole program. They will not be impacted by this legislation. Could you speak to the considerations that come into play when assessing an application for parole from a multiple murderer?

**Ms. Brisebois:** Each case is assessed under the criteria outlined in the Corrections and Conditional Release Act. It involves board members’ assessment of all available and relevant information with respect to the offender’s risk. It includes the determining of whether the offenders would pose an undue risk to society if they were released to the community, and whether their release would facilitate and contribute to the protection of society. There are specific criteria under the Corrections and Conditional Release Act that board members use as part of their decision-making process in all cases. It is applied to offenders that are convicted of homicides as well as offenders convicted of other types of offences.

**Senator Runciman:** I think most Canadians would be alarmed to know that there are 95 multiple murderers allowed out on parole. Is there some kind of standard profile that would give Canadians some comfort with respect to why the board makes a decision to allow multiple murderers back into the community?

**Ms. Brisebois:** I cannot get into the specifics of the cases but, generally, offenders released into the community are assessed as being manageable in the community. The board uses the criterion of risk, and these offenders were deemed to not present an undue risk and were granted parole. I cannot comment further than that.

**Senator Watt:** You mentioned Aboriginals in your presentation. You went so fast that I do not think I caught everything you were saying. Could you go back and read the point you raised about Aboriginals? All I captured was something about 20 per cent.

**Ms. McAuley:** Certainly. We are looking at admissions to federal custody on slide 10. I can give you a few statistics, if you would like. They are not ones that I read right away.

If we take 2008-09, there were 139 admissions to federal custody for murder. Of those, 22 per cent were Aboriginal. If we look over a 10-year span from 1999 to 2008-09, 18 per cent were Aboriginal.

2009. Notre définition d’ « homicide », qui regroupe ces crimes, est une définition cohérente qui est utilisée partout dans le monde. Nous savons que tous ces crimes vont être portés à l’attention de la police, et il s’agit d’une définition très cohérente que nous utilisons depuis 1960.

**Le sénateur Runciman :** Vous parliez de 421 auteurs de meurtres multiples qui sont incarcérés à l’heure actuelle, dont 95 ont obtenu une libération conditionnelle totale et dont 326 participent à une forme quelconque de programmes de semi-liberté. Ces délinquants ne seront pas touchés par le projet de loi. Pouvez-vous nous parler des considérations qui interviennent lorsqu’on évalue la demande de libération conditionnelle de l’auteur de meurtres multiples?

**Mme Brisebois :** Chaque cas est évalué en fonction des critères établis dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Les commissaires évaluent tous les renseignements accessibles et pertinents à l’égard du risque que pose le délinquant. Ils déterminent si le délinquant poserait un risque indu pour la société s’il était libéré dans la collectivité et si sa libération contribuerait à la protection de la société. Il y a des critères précis dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition que les commissaires utilisent dans le cadre de leur processus décisionnel dans tous les cas. Ces critères sont appliqués aux délinquants déclarés coupables d’homicide ainsi qu’aux délinquants déclarés coupables d’autres types d’infractions.

**Le sénateur Runciman :** Je pense que la plupart des Canadiens seraient inquiets s’ils savaient qu’il y a 95 auteurs de meurtres multiples en libération conditionnelle. Y a-t-il un quelconque profil normal qui réconforterait les Canadiens quant aux raisons pour lesquelles la Commission décide de permettre aux auteurs de meurtres multiples de se réinsérer dans la collectivité?

**Mme Brisebois :** Je ne peux pas entrer dans les détails des cas, mais, de façon générale, les délinquants libérés dans la collectivité sont ceux dont la Commission juge que le cas peut être géré dans la collectivité. La Commission utilise le critère du risque, et elle juge que les délinquants en question ne présentent pas un risque indu et leur accorde la libération conditionnelle. Je ne peux rien vous dire de plus.

**Le sénateur Watt :** Vous avez parlé des Autochtones dans votre exposé. Vous avez parlé tellement vite que je ne pense pas avoir tout saisi ce que vous avez dit. Pourriez-vous relire le passage concernant les Autochtones? Tout ce que j’ai compris, c’est que c’était 20 p. 100 à propos de quelque chose.

**Mme McAuley :** Certainement. Il est question des admissions dans les établissements de détention fédéraux à la diapo 10. Je peux vous donner quelques chiffres, si vous le souhaitez. Ce ne sont pas les chiffres que j’ai lus au début.

Si nous prenons 2008-2009, par exemple, il y a eu 139 admissions dans les établissements de détention fédéraux pour meurtre. Des personnes admises, 22 p. 100 étaient des Autochtones. Si nous prenons la période de dix ans qui va de 1999 à 2008-2009, 18 p. 100 étaient des Autochtones.

**Senator Watt:** Do you have a breakdown of information as to where those Aboriginals are coming from? Are they from the South, the North or partway? Do you have any breakdown on that?

**Ms. Kong:** We do not have information on where they originate from. We would have information on which region of Canada they are incarcerated in, if that is helpful at all. However, we do not have personal information on their area of residence on the data file we receive.

**Senator Watt:** Do you keep track of the information that is coming into your office in terms of whether they are First Nations, Inuit or Metis? Do you have anything in there that we could use to identify them?

**Ms. Kong:** The data we have from the Correctional Service of Canada does have a breakdown according to Aboriginal identity. Typically, we roll it up together because of the small numbers, but I can find out whether we can provide some sort of breakdown, even if it is for the 10-year period rolled up, if you would like that.

**Senator Watt:** I would appreciate that.

**Ms. McAuley:** To follow up, on the homicide survey, we can ask questions about the Aboriginal origin of the chargeable suspect. It is about 50 per cent reporting from the police services on there. We can break it down by North American Indian, Metis, Inuit Eskimo or various categories of "not provided." If you would like that, we can provide that to you.

**Senator Watt:** That would be helpful.

**Senator Chaput:** It is a short question. What about the age of Aboriginals? When we discussed slide 10, I believe you mentioned that the average age was 34 years old. I jotted this down. Does this apply also to Aboriginals?

**Ms. McAuley:** We would have to look at that by Aboriginal status.

**Senator Chaput:** Could you do that?

**Ms. McAuley:** Yes, we can.

**The Chair:** That would be helpful. As you know, there is an abiding concern on this committee about the impact of the justice system on Aboriginals in terms of the proportions and breakdowns. Please take it as read that we are always interested in those breakdowns.

**Senator Wallace:** Ms. Brisebois, I have a couple of questions from your presentation. I am trying to get a sense of what the current experience is with the Parole Board and the number of offenders, of multiple murder offenders, that would receive full parole or something less than that, compared to what the consequence would be if Bill C-48 comes into law. Clearly, that will increase in that Bill C-48 will increase the time that would be

**Le sénateur Watt :** Avez-vous une ventilation des données concernant l'origine de ces Autochtones? Viennent-ils du Sud, du Nord ou entre les deux? Avez-vous une ventilation en fonction de cela?

**Mme Kong :** Nous n'avons pas d'information sur leur origine. Nous aurions de l'information sur la région du Canada dans laquelle ils sont incarcérés, si ça peut vous être utile. Toutefois, nous n'avons pas d'information personnelle sur leur région de résidence dans les fichiers de données que nous recevons.

**Le sénateur Watt :** Faites-vous un suivi de l'information que vous recevez quant à leur appartenance à une Première nation ou au fait qu'ils sont Inuits ou Métis? Y a-t-il quelque chose là-dedans que nous pourrions utiliser pour les identifier?

**Mme Kong :** Les données que nous recevons du Service correctionnel du Canada contiennent effectivement une ventilation en fonction de l'identité autochtone. Habituellement, nous regroupons toutes les données, vu que les chiffres sont petits, mais je peux vérifier si nous pouvons vous fournir une quelconque ventilation, même si c'est pour l'ensemble de la période de dix ans, si vous le souhaitez.

**Le sénateur Watt :** Je vous en serais reconnaissant.

**Mme McAuley :** Pour le suivi concernant l'enquête sur les homicides, nous pouvons poser des questions au sujet de l'origine autochtone des suspects pouvant être inculpés. Il s'agit de données fournies par les services de police dans environ la moitié des cas pour ce qui est de l'enquête. Nous pouvons répartir les chiffres pour les Indiens de l'Amérique du Nord, Métis, Inuits esquimaux ou diverses catégories où l'origine n'est pas précisée. Si vous le souhaitez, nous pouvons vous fournir cela.

**Le sénateur Watt :** Ce serait utile.

**Le sénateur Chaput :** C'est une question brève. Qu'en est-il de l'âge des Autochtones? Lorsque nous avons parlé de la diapo 10, je crois que vous avez mentionné le fait que la moyenne d'âge était de 34 ans. J'ai pris cela en note. Est-ce que ça s'applique aussi aux Autochtones?

**Mme McAuley :** Il faudrait que nous examinions cela en fonction du statut d'Autochtone.

**Le sénateur Chaput :** Pourriez-vous le faire?

**Mme McAuley :** Oui.

**La présidente :** Ce serait utile. Comme vous le savez, le comité a une préoccupation constante à l'égard des répercussions du système judiciaire sur les Autochtones en ce qui a trait aux proportions et ventilations. Je vous demanderais de tenir pour acquis que nous sommes toujours intéressés par ces ventilations.

**Le sénateur Wallace :** Madame Brisebois, j'ai deux ou trois questions concernant votre exposé. J'essaie de me faire une idée de ce qui se passe en ce moment par rapport à la Commission des libérations conditionnelles et au nombre de délinquants, de délinquants ayant commis des meurtres multiples, qui obtiendraient une libération conditionnelle totale ou quelque chose de moindre, comparativement aux conséquences qu'aurait

served by multiple murderers. With that backdrop, that would increase the time that would be served and compare that to what exists today.

On the second page of your presentation, you refer to the 2009-10 period where the board held 23 full parole hearings with offenders convicted of more than one murder. How many of the 23 actually received parole?

**Ms. Brisebois:** I do not have that information with me today but I can get that to the committee.

**Senator Wallace:** That would be fine; I appreciate that. Would you have any sense, percentage-wise, based on your experience?

**Ms. Brisebois:** I do have some information that may be of interest to the committee in terms of offenders reviewed for full parole. We looked back on part of our data to April 1, 1994, which is about a 17-year period. Over that period, 149 full parole supervision periods were granted for offenders serving sentences for first-degree or second-degree murder where there was more than one victim.

Of those cases, 95 of those offenders are currently under full parole supervision in the community, 15 have died, 25 have been revoked for breach of condition, 9 have been revoked for nonviolent offence, and 5 were revoked for a new violent offence. To break down the five violent offences, three were for assault-related offences, one was for a sexual offence, and one was for an attempted murder.

**Senator Wallace:** Therefore, over that 17-year period, 149 were multiple murder parolees, and 95 out of 149 are now on full parole. That is a pretty high percentage.

I have one other question. On the second page of your presentation, you refer to the fact that 421 offenders had more than one victim. Of the 421, 95 are currently on full parole. Senator Runciman referred to this earlier. Of the 421, would you know how many would be on parole that would be less than full, if not on full parole?

**Ms. Brisebois:** Sorry, the 95 are on full parole.

**Senator Wallace:** Would there be any who would be on less than full parole, such as day parole?

**Ms. Brisebois:** Possibly. We did not do such a breakdown. Getting back to my colleagues in terms of the statistics, normally day parole often precedes the full program. In terms of the 95, we did not do a breakdown in terms of those who received day parole as part of the full parole. We wanted to look at the legislation in terms of the full parole eligibility date.

l'adoption du projet de loi C-48. Clairement, le nombre augmenterait, en ce sens que le projet de loi C-48 aura pour effet d'accroître la durée de la peine purgée par les auteurs de meurtres multiples. Dans ce contexte, cela accroîtrait la durée des peines purgées par rapport à ce qui existe en ce moment.

À la deuxième page de votre exposé, vous parlez de la période 2009-2010, au cours de laquelle la Commission a tenu 23 audiences de libération conditionnelle totale pour des délinquants reconnus coupables de plus d'un meurtre. Combien de ces 23 délinquants ont obtenu leur libération conditionnelle?

**Mme Brisebois :** Je n'ai pas cette information devant moi, mais je peux la faire parvenir au comité.

**Le sénateur Wallace :** Ce serait très bien, merci. Avez-vous une idée du pourcentage, d'après votre expérience?

**Mme Brisebois :** J'ai de l'information qui pourrait intéresser le comité relativement aux délinquants dont le cas est examiné en vue de la libération conditionnelle totale. Nous avons jeté un coup d'œil sur une partie de nos données en remontant jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1994, c'est-à-dire sur une période d'environ 17 ans. Au cours de cette période, 149 périodes de surveillance de délinquants en liberté conditionnelle totale ont été accordées à des délinquants purgeant des peines pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré ayant fait plus d'une victime.

De ces cas, 95 délinquants sont actuellement sous surveillance dans le cadre de leur libération conditionnelle totale dans la collectivité, 15 sont décédés, 25 se sont vu imposer une révocation de leur liberté conditionnelle pour manquement aux conditions de celle-ci, 9 ont eu une révocation pour infraction sans violence et 5 ont eu une révocation pour infraction avec violence. De ces cinq infractions avec violence, trois étaient liées à une agression, une était une infraction de nature sexuelle et l'autre était une tentative de meurtre.

**Le sénateur Wallace :** Ainsi, au cours de cette période de 17 ans, 149 auteurs de meurtres multiples ont obtenu une libération conditionnelle, et 95 de ces 149 délinquants sont maintenant en liberté conditionnelle totale. C'est un pourcentage assez élevé.

J'ai une autre question. À la deuxième page de votre exposé, vous dites que 421 délinquants ont fait plus d'une victime. De ces 421 délinquants, 95 sont actuellement en liberté conditionnelle totale. Le sénateur Runciman a parlé de cela tout à l'heure. Sur les 421, savez-vous combien ont obtenu une libération autre que la libération conditionnelle totale?

**Mme Brisebois :** Excusez-moi, les 95 délinquants libérés sont en liberté conditionnelle totale.

**Le sénateur Wallace :** Est-ce qu'il y en a qui ont obtenu une libération moindre que la libération conditionnelle totale, par exemple, une semi-liberté?

**Mme Brisebois :** Peut-être. Nous ne faisons pas ce genre de ventilation. Pour en revenir à ce que disaient mes collègues sur le plan des chiffres, habituellement, la semi-liberté précède dans bien des cas la participation au programme de libération conditionnelle totale. Pour ce qui est des 95 délinquants en question, nous n'avons pas fait de ventilation pour déterminer

However, if there is additional information in that area or questions about that, I can see what I can find out.

**Senator Wallace:** This is my final question on that. Of the 421 offenders of which 95 are on full parole, would you know how many of those 421 offenders applied for full parole?

**Ms. Brisebois:** The full parole reviews are automatic as a part of the legislation under the CCRA. They would only be applying for day paroles. Full parole is part of the legislation.

**Senator Chaput:** I have another very short question regarding slide 10 and the age factor. You did say that 22 per cent, I believe, were Aboriginals, and 4 per cent were women. Of the 22 per cent Aboriginals, are there any women or would the number of women be in the 4 per cent?

**Ms. McAuley:** They would be counted in the 4 per cent and possibly counted in the 22 per cent. However, we could pull it together and let you know how many Aboriginal women were included.

**Senator Chaput:** Thank you. Could we have the age factor, also?

**Ms. McAuley:** Yes, certainly.

**The Chair:** We will know so much.

I would like to come back to the question Senator Runciman put to you, Ms. Brisebois, about what kind of offender makes up the famous 95. You explained that you cannot give us any profile, but can you give us any impression or sense at all of the kinds of multiple murderers who end up getting full parole? Is it more likely to be someone who killed several family members — maybe children? Is it more likely to be a contract killer for the mob?

Is there anything you can tell us so that we can have a sense of what is involved with these 95 people.

**Ms. Brisebois:** I can certainly get that information for you in terms of looking at a comparison as to whether it was acquaintance or family member.

**The Chair:** That kind of thing is what I am interested in. It may not affect the moral weight or even the factual weight of this bill, but it will affect our understanding of what we are doing here as well as the context into which a bill like this fits. That would make a significant difference to us.

Colleagues, I cannot believe it. Everyone has been so good about concise questions and concise answers that I think we are in a position to thank these witnesses and free them.

lesquels ont obtenu une semi-liberté dans le cadre de la libération conditionnelle totale. Nous voulions examiner le projet de loi en fonction de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale.

Toutefois, si vous voulez obtenir de l'information supplémentaire à cet égard ou s'il y a des questions là-dessus, je peux voir ce que je peux trouver.

**Le sénateur Wallace :** Voici ma dernière question là-dessus. Des 421 délinquants dont 95 sont en liberté conditionnelle totale, savez-vous combien il y en a qui ont demandé la libération conditionnelle totale?

**Mme Brisebois :** Les examens en vue de la libération conditionnelle sont prévus par la LSCMLC. Les délinquants demandent seulement la semi-liberté. La libération conditionnelle totale est prévue par la loi.

**Le sénateur Chaput :** J'ai une autre question très brève concernant la diapo 10 et le facteur âge. Vous avez dit, je crois, que 22 p. 100 des délinquants sont des Autochtones et que 4 p. 100 sont des femmes. Parmi les 22 p. 100 d'Autochtones, est-ce qu'il y a des femmes, ou est-ce que les femmes autochtones font partie des 4 p. 100 de femmes?

**Mme McAuley :** Elles font partie des 4 p. 100 et peut-être des 22 p. 100. Toutefois, nous pourrions regrouper les chiffres et vous faire savoir combien de femmes autochtones ont été comptées.

**Le sénateur Chaput :** Merci. Pourrions-nous aussi avoir le facteur de l'âge?

**Mme McAuley :** Oui, certainement.

**La présidente :** Nous allons savoir tellement de choses.

J'aimerais revenir à la question que le sénateur Runciman vous a posée, madame Brisebois, au sujet du type de délinquants que sont ces fameux 95 délinquants. Vous avez expliqué que vous ne pouvez pas nous donner de détails sur leur profil, mais pouvez-vous nous donner une idée des types d'auteurs de meurtres multiples qui finissent par obtenir une libération conditionnelle totale? Est-ce qu'il est plus probable qu'il s'agisse d'une personne qui a tué plusieurs membres de sa famille — peut-être des enfants? Est-ce que c'est plus probable qu'il s'agisse d'un tueur à gages à la solde du crime organisé?

Pouvez-vous nous dire quoi que ce soit pour que nous ayons une idée de ce qui caractérise ces 95 personnes?

**Mme Brisebois :** Je peux assurément vous faire parvenir cette information à l'égard d'une comparaison concernant le fait qu'il s'agissait d'une connaissance ou d'un membre de la famille.

**La présidente :** C'est le genre de choses que m'intéresse. Ça ne changera pas le poids moral ou même le poids factuel du projet de loi, mais ça va changer notre compréhension de notre démarche ainsi que le contexte dans lequel un projet de loi comme celui-ci s'inscrit. Ça ferait une différence importante à nos yeux.

Chers collègues, je n'arrive pas à le croire. Tout le monde a tellement bien réussi à poser des questions concises et à répondre de façon concise que je pense que nous allons pouvoir remercier les témoins et les libérer.

Thank you very much. We look forward to receiving that information from you, the sooner the better.

Colleagues, we are pleased to welcome as witnesses for this stage of our proceedings, from the Canadian Criminal Justice Association, Willie Gibbs, who is a member of the Policy Review Committee; as a representative of the Criminal Lawyers' Association, Leo Russomanno; and from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, Kim Pate, Executive Director, who is a familiar witness here. We thank you all very much for being with us this evening.

Do you have any preference among yourselves which of you goes first? If not, we will start with you, Mr. Gibbs.

**Willie Gibbs, Member, Policy Review Committee, Canadian Criminal Justice Association:** You are going with age, are you?

Thank you very much for allowing CCJA, Canadian Criminal Justice Association, the opportunity to present a brief to the committee. I am pleased to represent the Canadian Criminal Justice Association on this score. By way of introduction, I would like to make two points.

First, in the legislative summary that we have here, it talks about 1976, when lifers had to serve 10 years to 25 years in the case of second-degree murder before they were eligible for parole. In the case of first degree, they were to serve a mandatory term of 25 years.

What is not said is why that change was made — at least, I did not see it in the brief. That was the year that capital punishment was abolished. Prior to that time, as you probably know, a case of non-capital murder, which represents second-degree murder today, had to wait seven years to be eligible for parole. In the case of capital murder, for those whose sentence was commuted to life, they had to serve 10 years.

When capital punishment was abolished, it was clear that a trade-off was made so that, yes, on the one hand, capital punishment was abolished, but then the lifers would need to serve a long time before they would be eligible for parole. This represented, especially for the first-degree murders, two-and-a-half times more than in the past.

If the legislators of the day wanted the lifers to serve a lot more time before being eligible for parole, they got their wish. This brings me to my second point. If you look at table 5 on page 7 of the yellow brief, a comparison was made in 1999. For Canada, the numbers would probably go up. Regardless, we will rely on this.

Merci beaucoup. Nous avons hâte de recevoir l'information dont nous avons parlé de votre part, et le plus tôt sera le mieux.

Chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir comme témoins pour la prochaine partie de l'audience Willie Gibbs, qui est membre du Comité d'examen des politiques de l'Association canadienne de justice pénale, Leo Russomanno, représentant de la Criminal Lawyers' Association, et Kim Pate, directrice générale de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, qui est souvent venue témoigner ici. Merci beaucoup à tous de vous joindre à nous ce soir.

Est-ce que vous avez des préférences pour ce qui est de l'ordre dans lequel vous allez présenter vos exposés? Sinon, nous allons commencer par vous, monsieur Gibbs.

**Willie Gibbs, membre, Comité d'examen des politiques, Association canadienne de justice pénale :** Vous avez établi l'ordre en fonction de l'âge, n'est-ce pas?

Merci beaucoup d'offrir à l'ACJP, l'Association canadienne de justice pénale, l'occasion de présenter un mémoire au comité. Je suis heureux de prendre la parole au nom de l'Association pour parler du sujet de la séance. En guise d'introduction, j'aimerais aborder deux points.

D'abord, dans le résumé législatif que nous avons ici, on parle de 1976, de l'époque où les condamnés à perpétuité devaient purger une peine de 10 à 25 ans dans le cas d'un meurtre au deuxième degré avant de pouvoir être admissibles à la libération conditionnelle. Dans le cas d'un meurtre au premier degré, ils devaient purger une peine obligatoire de 25 ans.

Ce qui n'est pas précisé, c'est la raison pour laquelle ce changement a été apporté — à tout le moins, je n'ai pas vu l'explication dans le mémoire. C'est l'année où la peine capitale a été abolie. Avant, comme vous le savez probablement, dans le cas d'un meurtre non qualifié, c'est-à-dire le meurtre au deuxième degré d'aujourd'hui, le délinquant devait attendre pendant sept ans avant d'être admissible à la libération conditionnelle. Dans le cas d'un meurtre qualifié, les délinquants dont la peine était commuée en emprisonnement à perpétuité devaient passer 10 ans en prison.

Lorsque la peine capitale a été abolie, il est clair qu'un compromis a été fait de sorte que, oui, d'un côté, la peine capitale a été abolie, mais de l'autre, il fallait que les condamnés à perpétuité purgent une peine plus longue avant d'être admissibles à la libération conditionnelle. Les peines, surtout dans les cas de meurtre au premier degré, sont devenues deux fois et demie plus longues que dans le passé.

Si les législateurs de l'époque voulaient que les condamnés à perpétuité purgent une peine beaucoup plus longue avant d'être admissibles à la libération conditionnelle, leur souhait a été exaucé. Ça m'amène à mon deuxième point. Si vous jetez un coup d'œil sur le tableau 5 de la page 7 du document jaune, une comparaison a été faite en 1999. Pour le Canada, les chiffres seraient probablement plus élevés. Néanmoins, nous allons nous appuyer là-dessus.

When I look at this comparison that was made among several Western democracies, it is striking, if not shocking, to see what rank we hold on this list. Where parole exists, we are by far at the top or at the bottom, depending on how you want to look at it. That includes the United States. I am sorry that in our own brief we did not talk about that; it should have been raised. I thought that I would tell you that by way of introduction.

I am prepared to answer any questions you have for me.

**Kim Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:** Thank you for the invitation to appear and also for the efforts to ensure we were able to appear. Given the challenges of agendas, I am sorry to be appearing before this committee without a board member. As you know, we like to have a board member with us but cannot always do that.

We are extremely concerned about this being yet another piece of legislation that appears to be created in the context of where there is no need for it.

Currently, those individuals who have been convicted in relation to more than one homicide, capital or noncapital as has been identified by the previous speaker, can and are being kept beyond the current parole ineligibility periods laid out by the Criminal Code. As we know, if someone is deemed to be an ongoing risk to society, the stringency is evidenced by the testimony from the previous speakers from Statistics Canada, who showed the steady increase in the period of time that people are serving in custody before they go out on some form of conditional release. Clearly, the message has been received by the Parole Board and people are not being released at the same rate.

It behooves us to ask the obvious question — namely, to what purpose are we developing new legislation when the public policy purpose being proposed can be achieved, and which we would argue is already being achieved at this time.

Given our focus on marginalized, victimized, criminalized and institutionalized women and girls, of the women we see who have been convicted of more than one homicide, almost invariably it is reactive to some form of violence that is first perpetrated against them. Often we would argue it is defensive, although the state of the law in catching up in terms of self-defence with respect to particular issues of violence against women has been slow.

In fact, two of the first cases that came up for judicial review — because that is also discussed in this bill — are women. Had their cases still been active at the time that the *Gamble* decision in the Supreme Court of Canada came down, they would have been immediately released. They were not; they had to go through the

Lorsque je regarde cette comparaison qui a été faite entre plusieurs démocraties occidentales, je trouve frappant, sinon choquant, de constater le rang que nous occupons dans cette liste. Là où la libération conditionnelle existe, nous sommes tout à fait en haut ou en bas de la liste, selon la façon d'envisager la chose. Ça inclut les États-Unis. Je suis désolé que nous n'abordions pas ce sujet dans notre propre mémoire; nous aurions dû le faire. J'ai pensé vous dire cela en guise d'introduction.

Je suis prêt à répondre à toutes vos questions.

**Kim Pate, directrice générale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :** Merci de l'invitation à comparaître et aussi des efforts que vous avez déployés pour veiller à ce que nous puissions comparaître. Je suis désolée de comparaître devant le comité sans un membre du conseil en raison des problèmes d'horaire. Comme vous le savez, nous aimons être accompagnés d'un membre du conseil, mais nous ne pouvons pas toujours le faire.

Nous sommes extrêmement préoccupés par la possibilité que le projet de loi soit encore un autre texte législatif qui semble avoir été créé dans un contexte où il ne répond à aucun besoin.

À l'heure actuelle, les personnes qui ont été déclarées coupables de plus d'un homicide, qu'il s'agisse d'un homicide qualifié ou non, comme le disait l'intervenant précédent, peuvent être détenues au-delà des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle prévues actuellement par le Code criminel et le sont effectivement. Comme vous le savez, si la personne est réputée poser un risque permanent pour la société, la sévérité est révélée par le témoignage de l'intervenant précédent de Statistique Canada, qui a montré l'accroissement constant de la durée de la peine précédant une libération conditionnelle sous une forme ou une autre. Il est clair que la Commission des libérations conditionnelles a reçu le message et que les gens ne sont pas libérés au même rythme.

Cette situation nous force à poser la question qui s'impose, c'est-à-dire la suivante : dans quel but élaborons-nous un nouveau projet de loi lorsque l'objectif en matière de politiques publiques qui est proposé peut être atteint, et, selon nous, est atteint actuellement?

Comme nous nous occupons de femmes et de filles marginalisées, victimisées, criminalisées et institutionnalisées, des femmes dont nous nous occupons qui ont été déclarées coupables de plus d'un homicide, dans presque tous les cas il s'agit d'une réaction à une forme ou une autre de violence qui est d'abord perpétrée contre elles. Dans bien des cas, nous affirmerions que la violence a été utilisée comme moyen de défense, quoique l'état du droit pour ce qui est du rattrapage à l'égard de l'autodéfense dans les cas particuliers de violence faite aux femmes avance lentement.

En fait, deux des premiers cas qui ont fait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire — puisque cette question est également abordée dans le projet de loi — étaient des cas de délinquantes. Si leurs cas avaient encore été actifs au moment où la décision *Gamble* de la Cour suprême du Canada est arrivée,

whole process of judicial review because they were convicted under the old constructive murder legislation.

That is just a reminder that, when something feels like rhetoric at times around some of these issues, it is important to peel back the layers. Women, and indigenous women in particular — and those who might have been brought into gang-related activities — might be convicted as parties in the context where they were not actually involved in the killing. That might be true of others involved in those group activities, as well.

It is important to point out that when this bill was before the House of Commons standing committee, Victims of Violence's Sharon Rosenfeldt and I appeared at the same time. One clear thing is that most victims we work with acknowledge that there are few individuals for whom they think this sort of provision is needed. They are often being misled to believe that we need a new law instead of the fact that the current law can and is being upheld, and should be supported as it stands rather than going through these kinds of exercises to create new laws when we do not need it.

I look forward to the questions and thank you very much for your invitation.

**Leo Russomanno, Representative, Criminal Lawyers' Association:** I would like to thank the committee for inviting the Criminal Lawyers' Association, CLA. Engaging in a debate with lawmakers is always something that I personally relish, as does the Criminal Lawyers' Association. I would ask that you keep in mind that Joseph Di Luca was supposed to attend today and those are pretty big shoes for me to fill. However, I have gone through all the materials and I am happy to answer questions.

I still start by talking a bit about the Criminal Lawyers' Association. It is a non-profit organization founded in 1971 and we represent over 1,000 lawyers. Our objectives are basically to educate, promote and represent criminal lawyers on a broad range of issues within criminal and constitutional law.

Along with Crown attorneys, we are the front line of the criminal justice system, as well as the judiciary. In my experience, going to conferences such as Criminal Lawyers' Association ones, is one of the parts of my job that I enjoy the most. I like speaking to other lawyers, Crown attorneys and members of the judiciary about these issues that are coming up. There is no doubt that we keep a close eye on what our lawmakers are doing, and what kind of messages are being sent about the administration of justice in this country.

In terms of sentencing and punishment in our criminal justice system, the Criminal Lawyers' Association sees one of the hallmarks as being a balanced, tempered and measured approach to punishment; it does not favour one ideology over the other. As lawyers, we tend to look for evidence when we want

elles auraient été libérées immédiatement. Ça n'a pas été le cas; elles ont dû passer par tout le processus de contrôle judiciaire parce qu'elles avaient été déclarées coupables dans le cadre des anciennes dispositions législatives sur le meurtre imputé.

C'est simplement un rappel du fait que, quand quelque chose semble relever de la rhétorique parfois à l'égard de certaines questions, il est important de regarder ce qui se cache derrière. Les femmes, et surtout les femmes autochtones — et les personnes qui ont pu être amenées à participer à des activités liées aux gangs — peuvent être déclarées coupables comme parties au contexte dans lequel elles n'ont pas pris part au meurtre en fait. Cela peut être vrai aussi d'autres personnes participant à ces activités de groupe.

Il est important de signaler que, lorsque le projet de loi était devant le comité permanent de la Chambre des communes, Sharon Rosenfeldt, de Victimes de violence, et moi avons comparu en même temps. Une chose qui est claire, c'est que la plupart des victimes auprès desquelles nous travaillons reconnaissent le fait qu'il y a peu de gens pour qui ce genre de disposition est nécessaire selon elles. On les amène souvent à croire à tort que nous avons besoin d'une nouvelle loi, plutôt qu'à penser que la loi peut être appliquée et qu'elle l'est, et qu'elle devrait être appuyée dans sa version actuelle plutôt que de faire l'objet de ce genre d'exercice visant à créer de nouvelles lois alors que nous n'en avons pas besoin.

J'ai hâte de répondre à vos questions, et merci beaucoup de votre invitation.

**Leo Russomanno, représentant, Criminal Lawyers' Association :** J'aimerais remercier le comité d'avoir invité la Criminal Lawyers' Association ou CLA. Personnellement, j'aime toujours beaucoup participer à des débats avec les législateurs, comme c'est le cas de la Criminal Lawyers' Association. J'aimerais que vous teniez compte du fait que Joseph Di Luca devait participer à la séance d'aujourd'hui et que ce n'est pas facile pour moi de le remplacer. Toutefois, j'ai examiné tous les documents, et je serai heureux de répondre aux questions.

Je vais commencer par parler un peu de la Criminal Lawyers' Association. Il s'agit d'une organisation sans but lucratif qui a été fondée en 1971 et qui représente plus de 1 000 avocats. Nos objectifs fondamentaux sont l'information, la promotion et la représentation des criminalistes à l'égard d'une vaste gamme de questions touchant le droit pénal et constitutionnel.

Avec les procureurs de la Couronne, nous formons la première ligne du système de justice pénale, ainsi que du système judiciaire. Aller à des conférences comme celles de la Criminal Lawyers' Association est l'une des parties de mon travail que j'aime le plus. J'aime discuter avec d'autres avocats, avec des procureurs de la Couronne et avec des membres de l'appareil judiciaire des nouveaux enjeux. Il ne fait aucun doute que nous surveillons de près ce que font nos législateurs, ainsi que le genre de messages qui sont envoyés au sujet de l'administration de la justice au pays.

Au chapitre de la détermination des peines et des sanctions au sein de notre système de justice pénale, la Criminal Lawyers' Association voit comme l'une de ses caractéristiques principales son équilibre, son caractère modéré et son approche mesurée à l'égard des sanctions; il ne favorise aucune idéologie au détriment



to make changes to the law when something is well established and a radical change is proposed. As lawyers, we look at what the evidence is and why we should be changing this. If it has been working up until now, is there a problem that needs to be fixed here? That is really the question I am asking this committee when looking at this proposed piece of legislation.

The Criminal Lawyers' Association does not support this bill. I would like to frame it in a two-fold manner. The first point is that this is a cure for no known disease — there are not even any symptoms from what I can tell. In my respectful view, this is legislation that is aimed at looking for a problem.

There is not a problem when we look at some of the statistics mentioned by Mr. Gibbs, as well as in the testimony of Mr. Di Luca before the House of Commons committee, which included a statistic we do not have. I will get to that in a minute.

The second issue I wanted to raise about this legislation is the message it sends to Canadians about the administration of justice and this crisis of confidence we perceive in the criminal justice system. The Criminal Lawyers' Association says there is no crisis in the criminal justice system. There is a crisis of confidence; those are two separate things. Whether that crisis of confidence is based on a real fundamental flaw within the criminal justice system is one thing; whether it is based on a lack of public education is another.

I would echo Mr. Di Luca's comments before the House of Commons committee that the crisis of confidence is due to a lack of public education. One of the things this piece of legislation does is exacerbate that lack of education about the criminal justice system.

I will simply point to the title of the legislation in making that point. The implicit message being made by this title "... discounts for multiple murders . . ." is that you murder one and you get one free. In essence, that is what the title suggests.

In my view, that is a problematic message to be sending about the administration of justice in our country. As one of the front-line workers, I can say that you do not get a discount for committing a second murder or a third or a fourth. There is no such discount.

I would ask the committee: What is the problem that this legislation is aimed at correcting? Is there really a discount for multiple murders in this country?

What I would suggest to the committee is that this is a question of optics. If the public is made to properly understand what the issue is here, I am confident the public would realize that there is no operative discount. The reality is much different.

de l'autre. Comme avocats, nous avons tendance à chercher des preuves lorsque nous voulons apporter des changements à la loi, dans les cas où il y a quelque chose de bien établi et qu'un changement radical est proposé. Comme avocats, nous examinons la preuve et les raisons pour lesquelles nous apporterions ces changements. Si ça fonctionnait jusqu'à maintenant, y a-t-il un problème à régler dans ce cas-ci? Voilà la question que je pose au comité lorsque j'examine le projet de loi.

La Criminal Lawyers' Association n'est pas en faveur du projet de loi. J'aimerais mettre cette affirmation en contexte de deux manières. D'abord, il s'agit d'un remède pour aucune maladie connue — il n'y a même pas de symptômes, d'après ce que je peux voir. À mon humble avis, il s'agit d'un projet de loi qui vise à chercher un problème.

Il n'y a pas de problème lorsque nous jetons un coup d'œil sur certains des chiffres cités par M. Gibbs, ainsi que sur le témoignage de M. Di Luca devant le comité de la Chambre des communes, qui comportait un chiffre que nous n'avons pas devant nous. Je vais y revenir dans une minute.

La deuxième chose que je veux aborder au sujet du projet de loi, c'est le message qu'il envoie aux Canadiens au sujet de l'administration de la justice et de la crise de confiance perçue à l'égard du système de justice pénale. Selon la Criminal Lawyers' Association, il n'y a pas de crise dans le système de justice pénale. Il y a une crise de confiance; ce sont deux choses distinctes. Que cette crise de confiance découle d'une véritable lacune fondamentale dans le système de justice pénale est une chose; qu'elle soit fondée sur le fait que la population est mal informée, ça en est une autre.

Je reprendrais les commentaires que M. Di Luca a formulés devant le comité de la Chambre des communes, c'est-à-dire que la crise de confiance est due au fait que la population est mal informée. L'une des choses que le projet de loi fait, c'est qu'il exacerbe ce manque d'information au sujet du système de justice pénale.

Je vais simplement citer le titre du projet de loi pour étayer mon affirmation. Le message implicite transmis par ce titre « Peines à rabais en cas de meurtres multiples », c'est que le deuxième meurtre est gratuit. Essentiellement, c'est ce que le titre laisse entendre.

À mon avis, ce n'est pas un bon message à envoyer au sujet de l'administration de la justice au pays. Comme travailleur de première ligne, je peux vous dire qu'il n'y a pas de rabais lorsqu'on commet un deuxième, un troisième ou un quatrième meurtre. Il n'y a pas de rabais du genre.

Je poserais la question suivante aux membres du comité : quel est le problème que le projet de loi vise à régler? Est-ce qu'il y a vraiment un rabais offert aux auteurs de meurtres multiples au Canada?

Ce que je dirais au comité, c'est que c'est une question de perspective. Si l'on faisait en sorte que la population comprenne bien quel est l'enjeu, je suis convaincu que celle-ci se rendrait compte du fait qu'il n'y a pas vraiment de rabais. Les choses sont très différentes en réalité.

Getting back to the statistics, we do know that approximately 75 per cent of those who commit multiple murders never receive parole. What we do not know is that of those remaining 25 per cent who do receive parole, what is the average time they spend before they receive parole?

That is the statistic Mr. Di Luca alluded to in his testimony. I would echo as well that is the statistic we need to know to engage in this kind of discussion because that is what answers the question: How much premium — or discount, according to the title of the legislation — are people getting, if at all?

When we look at the other statistic that was mentioned by Mr. Gibbs, we know that Canadians serving life sentences are receiving parole after approximately 28 years. That is on the high end of the spectrum compared to other industrialized countries. We know that the National Parole Board, therefore, is not a particularly lenient body, which is fine.

On the question of constitutionality, the position of the Criminal Lawyers' Association is that there is likely not a problem with the constitutionality of this legislation, given the fact that it does increase judicial discretion. The problem that the Criminal Lawyers' Association would have is that it is a binary discretion — that is, it seems to be either 25 years or 50 years in the case of two first-degree murders. That does not mean necessarily that there may not be a problem in conjunction with the elimination of the faint-hope clause.

I can refer the committee members to a case of the Supreme Court of Canada. I believe the case is *R. v. Luxton*, 1990, in which the Supreme Court of Canada refers to the faint-hope clause as something that saves a life sentence from constitutional scrutiny. That would be one particular issue that the committee may want to look at. I suggest that the fact that it is discretionary potentially saves the legislation, but that it is binary — that it is either 25 years or 50 years — is particularly problematic.

I would like the committee to keep the following in mind. The CLA does not quibble with the goal of bringing accountability to the justice system and to restoring confidence in the criminal justice system, but it would like you to consider evidence. The criminal law is a blunt tool and it affects lives seriously, as we all know, and it should not be used for political ends.

The committee should also keep in mind the concept of parole as a carrot, as something that gives hope to one who is about to go into serving a life sentence. That is serving a purpose; whether it is a hope that will never be realized is irrelevant in the sense that providing someone with hope of getting out after 25 years, as opposed to 50 years, will actually create a difference with respect to rehabilitative potential in our institutions. I would suggest that

Pour en revenir aux chiffres, nous savons qu'environ 75 p. 100 des auteurs de meurtres multiples n'obtiennent jamais de libération conditionnelle. Ce que nous ne savons pas, c'est ce qui suit : les 25 p. 100 qui restent et qui obtiennent la libération conditionnelle, pendant combien de temps attendent-ils avant de l'obtenir?

Voilà le chiffre auquel M. Di Luca a fait allusion dans son témoignage. Je répéterais aussi que c'est le chiffre que nous devons connaître pour tenir ce genre de débat, parce que c'est ce chiffre qui répond à la question suivante : quelle est la prime — ou le rabais, d'après le titre du projet de loi — que les gens obtiennent, si tant est qu'ils en obtiennent une?

Lorsque nous prenons l'autre chiffre qui a été cité par M. Gibbs, nous savons que les Canadiens qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité obtiennent leur libération conditionnelle après environ 28 ans. C'est dans le haut du spectre par rapport aux autres pays industrialisés. Nous savons donc que la Commission des libérations conditionnelles n'est pas un organisme particulièrement clément, ce qui est bien.

Pour ce qui est de la question de la constitutionnalité, la position de la Criminal Lawyers' Association est qu'il est peu probable que la constitutionnalité du projet de loi pose problème, vu qu'il accroît le pouvoir discrétionnaire des juges. Le problème qui se pose aux yeux de la Criminal Lawyers' Association, c'est qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire binaire, c'est-à-dire qu'il semble que ce soit 25 ou 50 ans dans le cas de deux meurtres au premier degré. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il ne pourra pas y avoir de problèmes en conjonction avec la suppression de la disposition de la dernière chance.

Je peux renvoyer les membres du comité à une affaire entendue par la Cour suprême du Canada. Je crois qu'il s'agit de l'arrêt *R. c. Luxton* rendu en 1990, dans lequel la Cour suprême du Canada dit de la disposition de la dernière chance qu'elle fait en sorte que les peines d'emprisonnement à perpétuité échappent à un examen au titre de la constitutionnalité. C'est une question particulière que le comité souhaitera peut-être examiner. Je dirais que le fait que l'application est discrétionnaire est peut-être ce qui sauve le projet de loi, mais le fait qu'elle est binaire — c'est-à-dire que c'est soit 25 ans soit 50 ans — pose particulièrement problème.

J'aimerais que les membres du comité gardent ce qui suit en tête. La CLA ne joue pas sur les mots lorsqu'il s'agit d'accroître la responsabilité dans le système judiciaire et de rétablir la confiance envers le système de justice pénale, mais j'aimerais que vous examiniez divers éléments. Le droit pénal est un instrument qui manque de précision et qui a une incidence importante sur la vie des gens, comme nous le savons tous, et il ne devrait pas être utilisé à des fins politiques.

Les membres du comité devraient aussi garder en tête l'idée de la libération conditionnelle comme récompense, comme une chose qui donne l'espoir aux personnes qui s'appêtent à purger une peine d'emprisonnement à perpétuité. Ça sert à quelque chose; qu'il s'agisse d'un espoir qui ne sera jamais réalisé ne change rien, en ce sens que le fait de donner l'espoir à une personne qu'elle sortira après 25 ans, plutôt qu'après 50 ans, fait une différence en

it may also cause issues with respect to violence in our institutions if we were to have a group of individuals who were essentially on life without parole.

Thank you for allowing me to appear.

**Senator Wallace:** Thank you for the presentations. Mr. Russomanno, my first question is to you. You said something that surprised me. Maybe I misunderstood what you said, but I thought you suggested that committed multiple murderers hardly ever get out on parole. That is inconsistent with the evidence we heard earlier this afternoon from Ms. Brisebois from the National Parole Board of Canada.

Did I understand you correctly and what did you base that statement on?

**Mr. Russomanno:** I am sorry; I was not here when the representative from Statistics Canada was here.

**Senator Wallace:** She is with the National Parole Board, by the way.

**Mr. Russomanno:** Oh, the National Parole Board. I based my statistic on my reading of the previous committee hearings in the House. I will have to find the reference — I think it was on September 7, 2010. I was watching it online at the time and I think that someone mentioned this non-statistic that did not exist.

I will correct myself. It was during Mr. Di Luca's testimony on December 2 when he mentioned there is a statistic that we do not have. Partway through the hearing, someone must have gone out and found a statistic and mentioned to Mr. Di Luca that, actually, we do know that 24 per cent of multiple murderers are released on parole.

I based it on that. I think it came from a member of the committee. I can certainly undertake to look that down, if I could. I would be happy to know what statistic was mentioned earlier today.

**Senator Wallace:** The figure that was provided to us by Ms. Brisebois from the National Parole Board was that there are 421 offenders who had more than one murder victim and, of those 421, 95 are currently on full parole.

**Mr. Russomanno:** I think that is the same statistic; it is about that. When I mentioned 75 per cent, it might have been 74 per cent or 76 per cent; I am not quite sure.

However, I believe that is where it came from because I do recall the member of Parliament who had cited this statistic as saying that he thought it was only 26 out of 421, not actually 26 per cent. He was suggesting that it was a high number of multiple murderers who had gone on parole. Those are the same figures.

**Senator Wallace:** Thank you for that.

ce qui concerne le potentiel de réadaptation dans nos établissements. Je dirais qu'il pourrait également y avoir des problèmes de violence dans nos établissements s'il y avait un groupe de gens purgeant essentiellement une peine d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle.

Merci de m'avoir permis de témoigner.

**Le sénateur Wallace :** Merci de vos exposés. Monsieur Russomanno, ma première question s'adresse à vous. Vous avez dit quelque chose qui m'a surpris. J'ai peut-être mal compris ce que vous avez dit, mais j'ai eu l'impression que vous laissez entendre que les personnes déclarées coupables de meurtres multiples n'obtiennent pratiquement jamais de libération conditionnelle. Ça contredit le témoignage que nous a livré plus tôt cet après-midi Mme Brisebois, de la Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada.

Est-ce que j'ai bien compris ce que vous avez dit? Sur quoi cette affirmation est-elle fondée?

**M. Russomanno :** Je suis désolé; je n'étais pas ici lorsque la représentante de Statistique Canada a témoigné.

**Le sénateur Wallace :** C'était une représentante de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en passant.

**M. Russomanno :** Oh, la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le chiffre que j'ai donné vient du compte rendu d'audiences antérieures du comité de la Chambre. Il faut que je trouve la référence — je crois que c'était le 7 septembre 2010. Je regardais la séance en ligne à l'époque, et je pense que quelqu'un a mentionné cette non-statistique qui n'existait pas.

Je vais corriger ce que j'ai dit. C'était durant le témoignage de M. Di Luca le 2 décembre, lorsqu'il a mentionné le fait qu'il y a un chiffre dont nous ne disposons pas. Au milieu de la séance, quelqu'un a dû aller chercher le chiffre et a dit à M. Di Luca que, en fait, nous savons que 24 p. 100 des auteurs de meurtres multiples sont libérés sous condition.

C'est là-dessus que mon affirmation se fondait. Je pense que c'est un membre du comité qui a cité ce chiffre. Je peux certainement vérifier, si c'est possible. J'aimerais bien savoir quel chiffre a été cité plus tôt aujourd'hui.

**Le sénateur Wallace :** Le chiffre que nous a donné Mme Brisebois, de la Commission nationale des libérations conditionnelles, c'est qu'il y a 421 délinquants qui ont fait plus d'une victime, et que, de ces 421 délinquants, 95 sont actuellement en libération conditionnelle.

**M. Russomanno :** Je pense qu'il s'agit du même chiffre; c'est à peu près ça. Lorsque j'ai parlé de 75 p. 100, ça aurait pu être 74 p. 100 ou 76 p. 100; je ne suis pas tout à fait sûr.

Toutefois, je crois que c'est de là que le chiffre vient, parce que je me rappelle que le député qui a cité le chiffre a dit qu'il pensait qu'il s'agissait de seulement 26 délinquants sur 421 et non de 26 p. 100. Il a laissé entendre que c'était un nombre élevé d'auteurs de meurtres multiples qui avaient obtenu leur libération conditionnelle. Ce sont les mêmes chiffres.

**Le sénateur Wallace :** Merci.

Mr. Gibbs, a question to you. Clause 5 of the bill provides that the periods without eligibility for parole for murder convictions would be served consecutively rather than concurrently, as is now the case. Whether the word “discounts” is the right word or not, it would seem to me — and I would ask you to clarify this for me — with the current system, there seems to be little consequence for a second murder.

Someone is convicted of a murder and is subsequently convicted for a second one.

If the sentences are concurrent, there is little consequence in terms of parole eligibility for that second murder. Maybe that is where this comes from. There is a discount or a lack of accountability in terms of time served for that second murder. Could you clarify that for me?

**Mr. Gibbs:** It is the first time that I have heard the term “discount.” If you are convicted of murder, whether second degree or first degree — let us assume it is first degree in this case — you get 25 years’ mandatory time before you are eligible for parole. That is plenty of time for a person to do something with his life, to come to terms with what he or she has done, and to present his or her case to the National Parole Board. However, even in those circumstances, it is quite clear that there is no guarantee. The statistics show that they generally serve 28+ years. Today, it is probably more like 30, as these statistics go back to 1999. It is already over a decade ago.

I cannot see the advantage in doubling that time. Unless the person is imprisoned in his or her 20s or 30s, he or she will die in prison. It is like life without parole.

**Senator Wallace:** Would you not agree that, without Bill C-48, there would be no consequence to the accused for the second murder in terms of time served? The statistics you have given me are in terms of a single murder.

**Mr. Gibbs:** The person, whether he or she has committed one murder or two murders, will serve at least 25 years. In my view, that is plenty of time. I cannot see the advantage in adding to this. It is a way to introduce more punishment and less hope. If you double that time, or even add 50 per cent, you are looking at 40 years or more.

**The Chair:** Senator Wallace, Ms. Pate wanted to make a point here.

**Senator Wallace:** I would like to finish this. From the perspective of the accused or the convicted, that is correct. However, from the perspective of the families of the victims, there seems to be no consequence. There is no additional time that

Monsieur Gibbs, j’ai une question à vous poser. L’article 5 du projet de loi prévoit que les périodes d’inadmissibilité à la libération conditionnelle pour les personnes déclarées coupables de meurtre seraient purgées de façon consécutive plutôt que simultanée, comme c’est le cas à l’heure actuelle. Que le mot « rabais » soit le bon ou non, j’ai l’impression — et vous pourriez éclaircir ce point pour moi — que, dans le cadre du système actuel, il semble n’y avoir que peu de conséquences découlant d’un deuxième meurtre.

Une personne est déclarée coupable d’un meurtre et ensuite déclarée coupable d’un autre meurtre.

Si les peines sont concurrentes, les conséquences ne sont pas très importantes sur le plan de l’admissibilité à la libération conditionnelle à l’égard du deuxième meurtre. Peut-être que c’est de là que ça vient. Il y a un rabais ou une absence de responsabilité à l’égard de la peine purgée pour le deuxième meurtre. Pouvez-vous m’éclairer à cet égard?

**M. Gibbs :** C’est la première fois que j’entends le terme « rabais ». Une personne qui est déclarée coupable de meurtre, que ce soit un meurtre au deuxième degré ou un meurtre au premier degré — disons que c’est un meurtre au premier degré dans ce cas-ci — se voit imposer une peine obligatoire de 25 ans avant d’être admissible à la libération conditionnelle. La personne a amplement le temps de faire quelque chose de sa vie, de réfléchir à l’acte qu’elle a posé et de présenter sa cause à la Commission nationale des libérations conditionnelles. Cependant, même dans ces circonstances, il est très clair qu’il n’y a aucune garantie. Les statistiques montrent que les délinquants qui sont dans cette situation purgent généralement une peine d’au moins 28 ans. Aujourd’hui, c’est probablement plutôt autour de 30 ans, puisque ces statistiques remontent à 1999. Ça fait déjà plus de 10 ans.

Je ne vois pas quel avantage il y aurait à doubler la durée de la période. À moins que la personne ne soit emprisonnée dans la vingtaine ou dans la trentaine, elle va mourir en prison. C’est comme si on lui imposait une peine d’emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle.

**Le sénateur Wallace :** Ne seriez-vous pas d’accord pour dire que, sans le projet de loi C-48, le deuxième meurtre n’aurait aucune conséquence pour l’accusé sur le plan de la durée de la peine purgée? Les chiffres que vous m’avez présentés ont trait à des cas où il n’y a eu qu’un seul meurtre.

**M. Gibbs :** Qu’elle ait commis un seul meurtre ou deux meurtres, la personne va purger une peine d’au moins 25 ans. À mes yeux, c’est amplement suffisant. Je ne vois pas quel avantage il pourrait y avoir à prolonger la durée de la peine. C’est une façon d’accroître la sanction et de réduire l’espoir. Si on double la durée de la peine, ou même si on l’augmente de la moitié, il s’agit d’une peine d’au moins 40 ans.

**La présidente :** Sénateur Wallace, Mme Pate veut intervenir.

**Le sénateur Wallace :** J’aimerais terminer. Du point de vue de l’accusé ou du condamné, ce que vous dites est vrai. Cependant, du point de vue des membres de la famille des victimes, il semble n’y avoir aucune conséquence. La peine n’est pas majorée s’il y a

relates to that second murder. Am I missing the point? I have heard what you have said, but I do not know that it addresses the point I am making.

**Mr. Gibbs:** The victim's family, in this case, would not want parole at all and you cannot blame them. They would not want any eligibility for parole. However, that is not what the law says in Canada. We have a parole system governed by eligibility dates, et cetera.

**Senator Wallace:** Exactly. There has to be a justice to the system. In the principles of sentencing, the sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. When two murders have occurred, the gravity is greater to society than one.

I am sorry, Ms. Pate. I cut you off earlier.

**Ms. Pate:** I am anxiously trying to jump in. Senator Wallace, I appreciate the question. I do not think that there is anyone who would hear that and not agree that it will impact the gravity of the offence, depending on the context and depending on what has happened. It does. We are talking about 421 people that the Parole Board has said are in the community on full parole. That is since the provisions were brought in, at least 35 years or possibly longer. We were also talking about people who are very aged now, who were lifers on parole before the end of capital punishment.

Part of the challenge we keep coming back to every time we have discussions about these kinds of bills is perception. Instead of correcting misperceptions, we perpetuate them by saying that these new laws are necessary when, in fact, we know that the people who are posing those risks are not getting out. Clifford Olson, Bernardo and Pickton are all people who were known to the system before they ever killed and who will not likely ever be out on parole. We tried out laws, instead of educating individuals that the impact of a new law like this may be much greater on people who could ultimately contribute to the community. If we want to change our entire system to be based on retribution in individual cases, then we need to have that clear discussion in this country. We are skirting around that discussion by having these kinds of laws introduced. These laws take up a lot of your time, our time, and public resources, with no appreciable difference in the impact except to increase the length of time people are in custody. This includes people who, in another context, might go out and contribute to the community.

Having had the situation of murder in my own family, I do not want it to be a decision that is made in a moment where I cannot step back from that place. I trust that those of you who are making laws, and that those of us who are working in the area,

un deuxième meurtre. Est-ce qu'il y a quelque chose que je ne comprends pas? J'ai écouté ce que vous avez dit, mais je ne vois pas le lien avec ce que je dis.

**M. Gibbs :** La famille de la victime, dans ce cas-ci, ne voudrait pas qu'il y ait de libération conditionnelle du tout, et on ne peut l'en blâmer. Elle voudrait qu'il n'y ait aucune possibilité de libération conditionnelle. Toutefois, ce n'est pas ce que prévoit la loi au Canada. Nous avons un système de libération conditionnelle régi par des dates d'admissibilité, et ainsi de suite.

**Le sénateur Wallace :** Exactement. Il faut que le système soit juste. Selon les principes de la détermination de la peine, celle-ci doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. Lorsque deux meurtres ont été commis, l'incidence sur la société est plus grave que lorsqu'il n'y a qu'un meurtre.

Désolé, madame Pate. Je vous ai interrompu tout à l'heure.

**Mme Pate :** J'essaie d'intervenir et je ne me contient plus. Sénateur Wallace, je comprends votre question. Je ne pense pas que qui que ce soit pourrait entendre cela et ne pas être d'accord avec le fait qu'il va y avoir une incidence sur la lourdeur de la peine, en fonction du contexte et de ce qui s'est passé. Il va y avoir une incidence. Il s'agit de 421 personnes dont la Commission des libérations conditionnelles a dit qu'elles sont en liberté conditionnelle dans la collectivité. C'est le cas depuis que les dispositions ont été adoptées, c'est-à-dire depuis au moins 35 ans et peut-être même plus. Nous parlions aussi de gens qui sont rendus très âgés, de gens qui étaient des condamnés à perpétuité en libération conditionnelle avant l'abolition de la peine capitale.

Une partie du problème sur lequel nous revenons constamment chaque fois que nous tenons des débats sur ce genre de projet de loi, c'est la perception. Plutôt que de corriger les fausses perceptions, nous les faisons perdurer en disant que ces nouvelles lois sont nécessaires alors que, en fait, nous savons que les gens qui posent les risques en question ne sortent pas. Clifford Olson, Bernardo et Pickton étaient tous connus du système avant de tuer qui que ce soit et ne seront probablement jamais en liberté conditionnelle. Nous avons mis des lois à l'essai, plutôt que d'informer les gens au sujet du fait que les répercussions d'une nouvelle loi du genre pourraient être beaucoup plus importantes sur des personnes qui pourraient finir par contribuer à la vie de la collectivité. Si nous voulons modifier tout le système en place pour qu'il soit fondé sur la justice vengeresse à des cas individuels, alors nous devons tenir un débat clair à cet égard au pays. Nous évitons ce débat en adoptant ce genre de loi. Ces lois exigent une bonne partie de votre temps, de notre temps, ainsi que beaucoup de ressources publiques, alors qu'elles ne changent pas grand-chose sur le plan des répercussions, mis à part l'accroissement de la durée de la période que les gens passent en détention. Il s'agit notamment de gens qui, dans un autre contexte, pourraient sortir et contribuer à la vie de la collectivité.

Il y a eu un meurtre dans ma famille, et je ne veux pas que ce soit une décision prise dans un moment qui ne permet pas de retourner en arrière. Je crois que ceux d'entre vous qui faites les lois et ceux d'entre nous qui travaillons dans le domaine allons

will take a step backwards and examine realistically how to best increase public safety, create the Canada we all want to live in, not decimate all of the other supports and services, and not decimate the very principles that we hold dear in terms of justice and human rights. Canada has had a long-standing, high profile, and well-deserved reputation that is now being decimated internationally. Fundamentally, we must look at why we are pursuing these kinds of provisions if there is not really a need.

**Senator Wallace:** There are some other thoughts I have but I will let it go.

**The Chair:** Thank you, Senator Wallace.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question is for all three witnesses. It is somewhat in the same vein as Senator Wallace's. The previous witnesses told us that, statistically, there is no significant difference, in terms of time served, between a person found guilty of one murder and another found guilty of multiple murders; it seems to be practically the same.

Do you not feel uncomfortable with the fact that time served would be the same for someone who kills one person versus someone who kills two or three people? Do you not feel a little uncomfortable with that, aside from the principles you mentioned regarding rehabilitation and what is currently in the act? Your responses were along the lines of "this is the legal system we have and we like it this way." Well, our work is to amend it so that it is in keeping with the values of Canadians.

Essentially, can you tell me whether you are comfortable with the fact that people get the same sentence whether they kill one person or several?

[English]

**Ms. Pate:** If that is, in fact, what was happening, yes, I would be. However, that is not what is happening. I am most concerned about the continuation of a perception that, in fact, that is what is happening. If, in fact, people serving sentences for multiple murders were getting out at 15 years — say on the judicial review — or at 25 years or 10 years, depending on where they are convicted, that would be a concern.

That is not what is happening, however. There may be very occasional, unusual cases. I can think of one woman and a young person where, as this bill would still allow, the judge can use his or her individual discretion to determine the context in which that happened and the circumstances surrounding that individual, the victim, all of those situations. This bill still allows it.

I mean this in the most respectful way, but my discomfort is that we keep coming back to changing laws when there is not really a need to change. We really need to be bravely and

faire un pas en arrière et déterminer avec réalisme la meilleure façon d'accroître la sécurité publique, de créer le pays dans lequel nous voulons tous vivre, de ne pas décimer toutes les autres possibilités d'obtenir de l'aide et tous les autres services et de ne pas décimer les principes mêmes qui nous sont chers sur les plans de la justice et des droits de la personne. Le Canada a depuis longtemps une réputation qui est bien connue et qu'il mérite bien, mais qui est en train d'être détruite à l'échelle internationale. Essentiellement, nous devons examiner les raisons pour lesquelles nous cherchons à faire adopter ce genre de dispositions alors qu'elles ne répondent pas vraiment à un besoin.

**Le sénateur Wallace :** J'aurais d'autres réflexions à faire, mais je vais laisser tomber.

**La présidente :** Merci, sénateur Wallace.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question s'adresse aux trois témoins. Elle va un peu dans le même sens que celle du sénateur Wallace. Les témoins précédents nous ont dit que, d'un point de vue statistique, il n'y avait pas vraiment de différence, au niveau du temps purgé, entre une personne qui a été reconnue coupable d'un meurtre et une autre personne qui a été reconnue coupable de meurtres multiples; cela semblait être à peu près de même niveau.

Est-ce que vous ne ressentez pas un malaise vis-à-vis du fait que le temps purgé soit à peu près le même pour quelqu'un qui tue une personne et quelqu'un qui tue deux ou trois personnes? Ne ressentez-vous pas un certain malaise face à cela, au-delà des principes que vous avez mentionnés concernant la réhabilitation et ce que contient la loi actuellement? Quelques-unes de vos réponses étaient : « c'est le système légal que nous avons et nous l'aimons ainsi. » Nous, notre travail est de le modifier pour qu'il corresponde aux valeurs des Canadiens et des Canadiennes.

En résumé, est-ce que vous êtes à l'aise avec le fait qu'on ait à peu près la même peine dans un de meurtre simple ou un cas de meurtres multiples?

[Traduction]

**Mme Pate :** Si c'était bel et bien ce qui se passait, oui, je le serais. Toutefois, ce n'est pas ce qui se passe. Je suis extrêmement préoccupée par le fait que la perception demeure, selon laquelle c'est ce qui se passe. Si les personnes qui purgent des peines pour meurtres multiples sortaient après 15 ans — disons à l'issue du contrôle judiciaire — ou après 25 ans ou 10 ans, en fonction de l'endroit où elles sont déclarées coupables, ce serait préoccupant.

Ce n'est cependant pas ce qui se passe. Il peut y avoir des cas très isolés et très inhabituels. Le cas d'une femme et d'une jeune personne me vient en tête où, comme le projet de loi le permettrait encore, le juge pourrait utiliser son pouvoir discrétionnaire pour déterminer le contexte dans lequel les actes ont été commis et la situation de la personne, de la victime, toutes ces situations. Le projet de loi le permet encore.

Je dis cela avec le plus grand respect, mais le malaise que j'ai me vient du fait que nous revenons constamment à l'idée de changer les lois alors qu'il n'est pas vraiment nécessaire de les

courageously taking on the misinformation that is being perpetuated and, instead of doing processes like these, use the resources to shore up what is needed in the community for victims.

I would love to see resources in place so that when someone is at risk, they do not end up in a place where they end up themselves potentially perpetrating crime, being further victimized or any of those things. We are dangerously close to cutting out many of those services. I am not talking about people who are already criminalized and in prison, but for the entire Canadian population.

I am extremely concerned about this bill being part of a pattern of perpetuating. If anyone could point me to a series of individual whose had committed multiple murders, who are out running around and causing havoc in our streets and putting fear in our hearts, I would be as concerned as the expressions of concern I have heard. I am not suggesting they have come from you or this table. However, there have been now 20 years of lobbies on the Hill with misinformation. I am not surprised that many of you and many of the members of Parliament hear very different stories, but I think the inaccuracy of and lack of evidence found in some of the material coming forward is frightening.

**The Chair:** Did you want to add something?

**Mr. Russomanno:** I think Ms. Pate's response is fairly comprehensive. To get back to the previous question, it really does come down to a question of optics when you consider multiple murders. The sentence is for life. We all can understand the nonsense that would be consecutive life sentences. That does not really make much sense.

For example, in a case such as in the United States where you could get life without parole for killing one person, you could argue you are getting a discount for killing two people because you are getting life without parole regardless. Therefore, are you not getting a discount?

That is not really what this is about. There are two stopgaps here. When you are convicted of multiple first-degree murders, we all know that 25 years is the maximum parole ineligibility. However, the fact that you committed two, three or four murders is not lost on the Parole Board appointed by the government. This is what I would suggest informs the reason why people who commit multiple murders are not getting out on parole at the same rate as ones that commit single murders.

At the level of second-degree murder, you have discretion between 10 years and 25 years. Automatically, someone who commits two second-degree murders will not be getting a 10-year

modifier. Il faut vraiment que nous nous attaquions avec bravoure et courage à ce manque d'information qui est perpétué et que, plutôt que de faire des choses comme ce qui est en cours, nous utilisions les ressources pour fournir ce dont les victimes ont besoin dans la collectivité.

J'aimerais beaucoup voir les ressources mises en place pour que, lorsqu'une personne est à risque, elle ne finisse pas par se retrouver dans une situation où elle peut elle-même au bout du compte perpétrer des crimes, être victimisée de nouveau ou quelque chose du genre. Nous nous approchons dangereusement de la suppression de beaucoup de ces services. Je parle non pas des gens qui sont déjà criminalisés et emprisonnés, mais bien de la population du Canada en général.

Je suis extrêmement préoccupée par le fait que le projet de loi s'inscrit dans une continuité. Si quiconque pouvait me dire qui sont les gens qui ont commis des meurtres multiples, qui circulent librement et qui causent des troubles dans nos rues et sèment la peur dans le cœur des gens, je serais aussi préoccupée que les personnes que j'ai entendues exprimer leurs préoccupations. Je ne dis pas que c'est ici que j'ai entendu ces préoccupations. Toutefois, ça fait maintenant 20 ans que des lobbyistes diffusent de l'information erronée sur la Colline du Parlement. Je ne suis pas surprise que bon nombre d'entre vous et beaucoup de députés entendent des versions des faits différentes, mais l'inexactitude et le manque de données probantes dans certains documents qui sont présentés me donnent froid dans le dos.

**La présidente :** Voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Russomanno :** Je pense que la réponse de Mme Pate est assez complète. Pour en venir à la question précédente, ça se réduit vraiment à une question d'optique lorsqu'on envisage les meurtres multiples. La peine est l'emprisonnement à perpétuité. Nous sommes tous en mesure de comprendre le non-sens que seraient des peines d'emprisonnement à perpétuité consécutives. Ça n'a pas vraiment beaucoup de sens.

Si l'on prend l'exemple des États-Unis, où une personne peut être condamnée à l'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle pour avoir commis un seul meurtre, on peut dire que la personne obtient un rabais si elle commet deux meurtres, puisqu'elle devait recevoir une peine d'emprisonnement à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle de toute façon. Ainsi, la personne n'obtient-elle pas un rabais?

Ce n'est pas vraiment de ça qu'il s'agit ici. Il y a deux expédients dans ce cas-ci. Lorsqu'une personne est déclarée coupable de meurtres au premier degré multiples, nous savons tous que la période maximale d'inadmissibilité à la libération conditionnelle est de 25 ans. Toutefois, le fait que la personne ait commis deux, trois ou quatre meurtres n'échappe pas à la Commission des libérations conditionnelles nommée par le gouvernement. C'est ce qui explique, je dirais, la raison pour laquelle les gens qui commettent des meurtres multiples n'obtiennent pas la liberté conditionnelle au même rythme que les gens qui commettent un seul meurtre.

Pour ce qui est des meurtres au deuxième degré, il y a un pouvoir discrétionnaire qui permet d'établir la période d'inadmissibilité entre 10 et 25 ans. Automatiquement, une

period of parole ineligibility because that is the bare minimum. The fact that someone commits a second murder will automatically go into the consideration of the sentencing judge.

There is that stopgap at the level of the sentencing judge, as well as the Parole Board. I had not really had a chance to get to this point earlier. When you are talking about a 50-year period of parole ineligibility, you are giving the judge that opportunity to see 50 years down the road. Who is in a better position to monitor someone, to look at their progress and to see if they are a risk to the community? Is it the judge 50 years before, or is it the Parole Board, appointed by the government and equipped with the tools necessary to evaluate risk to the community? I would think it is the Parole Board and I do not think that there is any reason to doubt the ability of the Parole Board to make those determinations.

[Translation]

**Senator Carignan:** Judges render their decision once they have heard all of the evidence on the loathsome or abhorrent nature of the murder, the circumstances of the murder, and with full knowledge of the impact on victims.

That does put judges in a privileged position to set a period of ineligibility for parole. Then, 25 years later, the National Parole Board ends up with a murderer on its hands who may be manipulative. Criminologists say that many of these people are highly manipulative. With witnesses, distance and events, perhaps we are not in the best position, 25 years after the fact, to determine the impact a murder may have had.

So do you not believe that judges are in the best position to make these determinations when they decide on parole ineligibility?

Second, you referred to statistics. You say there are 95 individuals who are on full parole. However, how many are on parole, but not fully? I am asking the question with respect to individuals who have reports to produce or who are only paroled over weekends. Perhaps the number is even higher, although 95 is quite high to begin with.

[English]

**Ms. Pate:** I would agree. Then the question becomes: Why interfere with the provisions that allow for the 15-year review? That is exactly why those provisions were introduced at the time of the abolition of capital punishment. It was done to allow a measured approach. It is a very stringent test that goes back before the judge. It is not just an air of reality as to whether

personne qui commet deux meurtres au deuxième degré ne verra pas imposer une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 10 ans, puisqu'il s'agit du strict minimum. Le fait que la personne ait commis un deuxième meurtre sera automatiquement pris en considération par le juge qui détermine la peine.

Il y a cet expédient par rapport au juge qui impose la peine ainsi qu'à la Commission des libérations conditionnelles. Je n'ai pas vraiment eu l'occasion d'aborder ce point plus tôt. Lorsqu'on parle d'une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 50 ans, on offre au juge la possibilité d'envisager les 50 prochaines années. Qui est le mieux placé pour surveiller quelqu'un, pour évaluer ses progrès et voir si la personne pose un risque pour la collectivité? Est-ce le juge 50 ans auparavant, ou est-ce la Commission des libérations conditionnelles, nommée par le gouvernement et dotée des outils nécessaires pour évaluer le risque pour la collectivité? Je dirais que c'est la Commission des libérations conditionnelles, et je ne crois pas qu'il y ait quelque raison que ce soit de douter de la capacité de la Commission de déterminer ce genre de choses.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Le juge prend sa décision au moment où il a entendu l'ensemble de la preuve sur le caractère répugnant ou ignoble du meurtre ou des circonstances du meurtre et avec toute la connaissance de l'impact sur les victimes.

Cela le place tout de même dans une position privilégiée afin de fixer une période de non admissibilité à la libération conditionnelle, comparativement à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui, elle, 25 ans plus tard, se retrouve avec un meurtrier qui est peut-être un manipulateur. Des criminologues disent que beaucoup de ces gens sont de grands manipulateurs. Avec des témoins, une distance et des événements, peut-être est-on moins à même de mesurer, 25 ans plus tard, l'impact qu'un meurtre a pu avoir.

Ne pensez-vous donc pas que le juge est bien positionné lorsqu'il décide de la période d'inadmissibilité?

Dans un deuxième temps, vous avez parlé des statistiques. Vous dites que c'est un nombre de 95 qui sont en libération conditionnelle totale. Toutefois, combien sont en libération conditionnelle, mais pas de façon totale? Je pose la question dans le sens qu'ils ont soit des rapports à produire ou des week-ends seulement de libération. Peut-être le nombre est-il encore plus important, et le nombre de 95 est quand même un nombre relativement important.

[Traduction]

**Mme Pate :** Je serais d'accord. Dans ce cas, la question devient la suivante : pourquoi intervenir à l'égard des dispositions qui prévoient un examen après 15 ans? C'est la raison même pour laquelle ces dispositions ont été adoptées à l'époque de l'abolition de la peine capitale. Elles l'ont été pour permettre une approche mesurée. Il s'agit d'un critère très strict qui est de nouveau soumis



someone might actually be able to go before a jury, in the community where they were convicted, with the victims coming and being able to provide information.

Having sat through a number of those sorts of judicial reviews, I can tell you the judge is looking at the information, as is the jury. I would suggest the individual cannot manipulate the entire jury with victims giving evidence and with the Chief Justice determining whether the matter can even go forward. There are so many steps in place before you get to that.

It strikes me as all the more reason to keep the judicial review function intact. It shores up exactly what you just said in terms of why you would start with saying the judges have something to say.

[Translation]

**Senator Carignan:** If you do not mind my asking, what is the new issue? When a judge hears the case, you say that he will have everything that comes out in the trial, including the revolting nature of the murder, and he will be able to weigh it all. You also say offenders will have a hard time manipulating everyone. Obviously, offenders cannot change the evidence of things that were done in the past, so what is this new issue? It will be his own behaviour. He can try to convince people that he is no longer a threat to society, it may be quite compelling. It will be in his behaviour. He may be very manipulative. I can tell you that I personally have not known many murderers in my life, but some white collar criminals, like those we were referring to, are highly manipulative. There is a risk that these people can claim to be rehabilitated in order to get out of jail. They may come across as angels all of a sudden.

[English]

**Ms. Pate:** Fraud is a whole different matter. If we are talking about people who are in for murder, to go an entire life sentence being able to manipulate everyone you come in contact with, I have yet to meet that person. It is possible, hypothetically, that person might exist. However, in my experience, certainly working with young people, men — and for almost the last 20 years, women and girls — you do not see that.

It is difficult to maintain behaviour, unless it is real behaviour, for that period of time. Whether it is anyone in prison — me, you, anyone — if it is not authentic behaviour, you are not likely to see it continue.

Individuals in prison are monitored from the day they come into prison by a whole group of people. I understand the concern. If I did not know anything about the system, I probably would share that concern. Hence, again, my suggestion that we need to correct the misinformation that is out there, not to compound it.

au juge. Il ne s'agit pas seulement d'une apparence de réalité quant au fait qu'une personne puisse bel et bien comparaître devant un jury, dans la collectivité où elle a été déclarée coupable, avec la participation des victimes et la possibilité pour elles de fournir de l'information.

J'ai participé à beaucoup de contrôles judiciaires du genre, et je peux vous dire que le juge examine l'information, et le jury aussi. Je dirais que la personne ne peut pas manipuler tous les membres du jury en présence des victimes venues témoigner et du juge en chef qui détermine si l'affaire peut même être entendue. Il y a tellement d'étapes à suivre avant d'en arriver là.

Pour moi, c'est clairement une raison de plus pour préserver la fonction de contrôle judiciaire. Ça revient exactement à ce que vous disiez par rapport aux raisons pour lesquelles vous commenceriez par dire que les juges ont voix au chapitre.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Si vous me permettez, quel est l'élément nouveau? Quand le juge va entendre une cause, vous dites qu'il y aura tout ce qui s'est passé dans le procès, y compris le caractère ignoble, et il va donc pouvoir mesurer tout cela. Vous dites également que le criminel va avoir de la misère à manipuler tout ce monde. Évidemment, il ne pourra pas changer la preuve de ce qui a été fait avant, donc quel est l'élément nouveau? Ce sera son comportement à lui. Il pourra laisser croire qu'il ne constitue plus une menace pour la société et ce sera très suggestif. Ce sera dans son comportement. Il pourra être un bon manipulateur. Je peux vous dire que je n'ai pas connu beaucoup de meurtriers dans ma vie, mais parmi les fraudeurs à cravate, comme ceux dont on a parlé, il y en a qui sont vraiment de bons manipulateurs. Il y a quand même un risque que ces gens jouent à la réhabilitation pour pouvoir quitter la prison. Ils pourraient se présenter comme des anges tout d'un coup.

[Traduction]

**Mme Pate :** La fraude est une question tout à fait différente. Si nous parlons de gens qui sont emprisonnés pour meurtre, je n'ai jamais encore rencontré personne qui puisse passer toute une peine d'emprisonnement à perpétuité à manipuler tout le monde autour de soi. Il est possible, théoriquement, qu'une personne capable de le faire existe. Cependant, d'après mon expérience, et surtout le travail auprès des jeunes, des hommes — et pendant presque l'intégralité des 20 dernières années, les femmes et les filles —, on ne voit pas ce genre de chose.

Il est difficile d'avoir toujours le même comportement, à moins que ce soit un comportement sincère, pendant une période aussi longue. Peu importe qui est en prison — vous, moi, n'importe qui —, si le comportement n'est pas sincère, il est peu probable qu'il demeure constant.

Les gens qui sont emprisonnés sont surveillés dès le jour où ils arrivent en prison par tout un groupe de gens. Je comprends la préoccupation. Si je ne connaissais rien du système, j'aurais probablement la même. C'est pourquoi, encore une fois, je dis que nous devons corriger le problème d'information qui existe, pas l'aggraver.

**Mr. Russomanno:** I have a tremendous amount of confidence in our justice system and in our judges. Sentencing, however, is not simple mathematics. When you are looking at 25 years or 50 years, there is always going to be some limit as to how far ahead a judge is able to look; whether you should stop it at 25 years or 26 years or 24 years or all the way up to 50 years, this is not an exact science.

I would respond to your question first by saying that I do have a tremendous amount of confidence in our judges; that is why I believe in judicial discretion. However, I do think there is a limit. In having that confidence in our judges, I think if this does pass, that this binary 25 years, 50 years or 75 years will not be used that often. It will not be used often because I think our judges will be extremely reluctant to look that far ahead, knowing what they know.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you for being here today. I agree with you on one point: it is all a question of perspective. I will give you the point of view of a father whose daughter was murdered by a repeat offender, and I will try to be as understanding as I can.

Mr. Russomanno, you say that the public needs education. I have spent six years educating the public because I was a member of an association that educated families about the prison system and the justice system. Let me tell you that the more the public was educated, the more frustrated it got. The more it was educated, the more it understood how lax and lenient the system is, and how everything revolves around the rights of the criminal.

I understand that you are on the other side of the fence. You are on the side of the criminals and you want to protect your business. I address my question to the three of you. We can agree that the Criminal Code and our legislation is not yet perfect in Canada unless you admit that our system is only aiming for perfection. Which bills aimed at providing longer sentences, strengthening the Criminal Code or taking a harsher approach to criminals have you agreed with in the past five years? Which bills have you stood up for in the past five years?

[English]

**Ms. Pate:** When the Corrections and Conditional Release Act and the Youth Criminal Justice Act were being introduced, there were things we thought could be improved and things that we supported. It did not matter which, there were two different governments introducing at the time, but there were two bills that took corrections in a way that provided impact and inputs for victims, as well as a realistic look at how you provide support for those who are most at risk, youth and adult.

**M. Russomanno :** J'ai énormément confiance en notre système de justice et en nos juges. Cependant, la détermination de la peine n'est pas un calcul simple. Lorsqu'on envisage une période de 25 ou de 50 ans, il va toujours y avoir une limite à la capacité d'un juge d'envisager l'avenir; la question de savoir si la période devrait se terminer après 25 ans, 26 ans ou 24 ans ou aller jusqu'à 50 ans; ce n'est pas une science exacte.

Je répondrais à votre question en disant d'abord que j'ai énormément confiance en nos juges; c'est la raison pour laquelle je suis en faveur du pouvoir discrétionnaire. Toutefois, je pense qu'il y a effectivement une limite. Comme j'ai confiance en nos juges, je pense que si le projet de loi est adopté, cette disposition binaire qui permet d'imposer une période de 25 ans, de 50 ans ou de 75 ans ne sera pas utilisée très souvent. Elle ne sera pas utilisée très souvent parce que je crois que nos juges seront extrêmement réticents à envisager une période aussi longue dans l'avenir, sachant ce qu'ils savent.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci à vous d'être présents aujourd'hui. Je vais être d'accord sur un point avec vous : tout est une question de perspective. Je vais vous donner la perspective d'un père dont la fille a été assassinée par un récidiviste, et je vais essayer d'être le plus tolérant possible.

Monsieur Russomanno, vous dites qu'il faudrait éduquer le public. J'ai passé six ans à éduquer le public parce que j'étais membre d'une association qui éduquait les familles sur le système carcéral et sur le système de justice. Je vous dirais que plus le public était éduqué, plus il était frustré. Plus il était éduqué, plus il comprenait le laxisme et la tolérance du système, et que tout est axé sur le droit du criminel.

Je comprends que vous êtes de l'autre côté de la clôture. Vous êtes du côté des criminels et vous défendez un peu votre business. Ma question s'adresse à vous trois. On va être d'accord que le Code criminel et les lois, ce n'est pas encore la perfection au Canada, à moins que vous admettiez que nous sommes dans un système qui vise la perfection. Avec quels projets de loi qui visaient à renforcer les sentences ou le Code criminel ou à avoir une approche plus dure envers les criminels étiez-vous d'accord depuis cinq ans? Quels projets de loi avez-vous défendus depuis cinq ans?

[Traduction]

**Mme Pate :** Lorsque la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents ont été présentées, il y avait des choses dont nous pensions qu'elles pouvaient être améliorées et des choses avec lesquelles nous étions d'accord. Peu importe lesquelles, il y avait deux gouvernements différents qui présentaient des projets de loi à l'époque, mais il y avait deux projets de loi qui envisageaient les services correctionnels d'une façon qui avait une incidence pour les victimes et qui tenait compte de leur apport, ainsi qu'une façon réaliste d'examiner les moyens d'offrir du soutien aux personnes qui sont le plus à risque, jeunes et adultes.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I am talking about the Criminal Code. The Criminal Code is supposed to provide justice in the sense that serious crimes require more serious sentences. This is the basis of our justice system in Canada. I have no problem with the law. The law provides for a sentence and then we have a prison system that administers the sentence. There, we have all kinds of little ways in which a criminal who has been sentenced to 25 years without any possibility of parole can start to get weekend passes after 10 years. After 15 years, he becomes eligible for parole. People do not know this. When they find out, they wonder whether we have two justice systems in Canada: the sentence handed down by the judge, which is relatively severe, and the prison system that kind of dilutes the impact of the sentences by introducing its own rules into the game.

**The Chair:** Senator Boisvenu, we are beginning to run short of time.

[English]

I think the fundamental question there was: Have any of you supported any bill that increased sentencing or toughened up sentencing in some way?

[Translation]

Is this a fair summary of your opinion?

**Senator Boisvenu:** You are even better than I am, Madam Chair.

[English]

**Ms. Pate:** In the context of the work I have done on violence against women, yes, there have been some around mandatory charging practices, when we could not get police to come when they were called. There are certain examples like that.

Many of us now recognize that unless you change attitudes and educate, you do not actually change behaviour in the system as well. That would be one.

The ones I spoke about, I recognize they do not sound like they may be Criminal Code but they impact on the Criminal Code as well. Those are areas. Believe me that if, in the 27 years I have been doing this, I had seen an impact that would show a benefit, I would have a completely different perspective than I do today.

**Mr. Russomanno:** With respect to legislation that increases penalties, no, I cannot say — and I am speaking personally — that I support removing judicial discretion because I think that judges get sentencing right. That does not mean I do not support harsh sentences for criminals, especially those that relate to vulnerable members of society — sexual exploitation of children,

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je vous parle du Code criminel. On a fait en sorte que le Code criminel soit porteur de justice dans le sens où lorsqu'il y a un crime grave, il y a une sentence plus grave. C'est la base de notre système de justice au Canada. Mon problème n'est pas avec la justice. La justice donne une sentence et ensuite, on a un système carcéral qui administre la sentence. On vient mettre toutes sortes de petits critères qui font que le criminel à qui on a donné 25 ans ferme sans possibilité de libération conditionnelle commence à pouvoir sortir les fins de semaine après dix ans. Après 15 ans, il est admissible à une libération conditionnelle. Les gens ne le savent pas. Quand les gens l'apprennent, ils se demandent s'il y a deux systèmes de justice au Canada : la sentence donnée par un juge, qui est relativement sévère, et le système carcéral qui vient un peu dénaturer l'importance des sentences en ayant ses propres règles du jeu.

**La présidente :** Sénateur Boisvenu, on commence à être un peu à court de temps.

[Traduction]

Je pense que la question fondamentale, c'est : est-ce que l'un ou l'autre d'entre vous a appuyé un quelconque projet de loi venant accroître les peines ou les rendre plus sévères d'une manière ou d'une autre?

[Français]

Est-ce que cela résume bien votre pensée?

**Le sénateur Boisvenu :** Vous êtes encore meilleure que moi, madame la présidente.

[Traduction]

**Mme Pate :** Dans le contexte du travail que j'ai accompli sur la violence faite aux femmes, oui, il y a eu certaines choses concernant des pratiques de mise en accusation obligatoire, lorsque nous n'arrivions pas à faire intervenir la police quand quelqu'un l'appelait. Il y a quelques exemples comme ça.

Bon nombre d'entre nous reconnaissent le fait qu'à moins de faire changer les gens d'attitude et de les informer, on ne modifie pas les comportements dans le système non plus. Ce serait la première chose.

Les projets de loi au sujet desquels j'ai pris la parole, je reconnais qu'il ne semble pas qu'ils modifiaient le Code criminel, mais ils ont une incidence sur le Code criminel aussi. Ce sont des domaines. Croyez-moi, si, au cours des 27 années écoulées depuis que je fais ce genre de travail, j'avais constaté l'existence de répercussions positives, mon point de vue serait entièrement différent aujourd'hui.

**M. Russomanno :** En ce qui concerne les projets de loi qui visent à accroître les sanctions, non, je ne peux pas dire — et je m'exprime en mon nom personnel — que je suis en faveur de la suppression du pouvoir discrétionnaire, parce que je pense que les juges déterminent les peines correctement. Ça ne signifie pas que je ne suis pas en faveur de peines sévères pour les criminels,

for example. However, I do not think we need the legislature to tell judges that they have to do this because they already are; that is my personal view.

I do support, as with Ms. Pate, the changes with respect to removing discretion in terms of charging practices and domestic assault. I think that has to do with another vulnerable sector of our society.

In relation to harsher sentences, I think if there were a problem, for example, if we had judiciary that was routinely handing out house arrest or probation for sexual exploitation or serious frauds in the workplace — I can name any category of serious offences — if there was a real issue there, I would support the government bringing those mandatory minimums in. However, that is not a problem, in my view.

I wish to get back to something as well.

**The Chair:** Bearing in mind that we are running out of time and we still have one supplementary question and one main questioner.

**Mr. Russomanno:** Okay. On the whole paradigm of rights, I appreciate victims can be extremely frustrated in the criminal justice system, and the criminal justice system cannot make up for the loss that victims feel, but rights are for everyone.

I do not support rights for criminals; the CLA does not support rights for criminals. We are not a lobby group for criminals. We believe in rights for everyone. In our society, that includes people who are charged with crimes. I would not accept that dichotomy of the rights of victims versus the rights of criminals.

**The Chair:** Senator Wallace has a quick supplementary.

**Senator Wallace:** Mr. Russomanno, I listened with interest to your passionate statements about judicial discretion and that, somehow, Bill C-48 removes that. Yet I am sure you aware that clause 5 is based upon judicial discretion. Whether periods of parole ineligibility would be considered consecutively or concurrently is based on judicial discretion.

Given all of the positive things you said about the judiciary, and they are the ones to make these decisions, would you not agree that the bill actually addresses that?

**Mr. Russomanno:** I would certainly agree. I have not criticized this legislation on the basis that it takes away from judicial discretion.

**Senator Wallace:** I thought you said that specifically.

surtout lorsque les victimes sont des membres vulnérables de la société — l'exploitation sexuelle des enfants, par exemple. Cependant, je ne pense pas que le pouvoir législatif ait à dire aux juges qu'ils doivent faire quelque chose qu'ils font déjà; c'est mon point de vue personnel.

Je suis en faveur, comme Mme Pate, des changements concernant la suppression du pouvoir discrétionnaire lorsqu'il est question des pratiques de mise en accusation et de voies de fait contre un membre de la famille. Je pense que cela a à voir avec un autre secteur vulnérable de notre société.

En ce qui concerne les peines plus sévères, je pense que s'il y avait un problème, par exemple, si l'appareil judiciaire imposait régulièrement des assignations à résidence ou des probations pour exploitation sexuelle ou fraude grave en milieu de travail — je pourrais citer n'importe quelle catégorie d'infractions graves — s'il y avait vraiment un problème à cet égard, je serais en faveur de l'adoption de ces minimums obligatoires par le gouvernement. Toutefois, il n'y a pas de problème à cet égard, selon moi.

Je veux revenir sur quelque chose aussi.

**La présidente :** Gardez en tête le fait que nous sommes presque à court de temps et qu'il reste encore une question complémentaire et un intervenant à qui ce sera au tour de poser des questions.

**M. Russomanno :** D'accord. Pour ce qui est de tout le paradigme des droits, je comprends que les victimes peuvent être extrêmement frustrées dans le système de justice pénale et que le système de justice pénale ne peut pas compenser la perte que les victimes ressentent, mais les droits sont pour tous.

Je ne suis pas en faveur des droits des criminels; la CLA n'est pas en faveur des droits des criminels. Nous ne faisons pas de lobbyisme en faveur des criminels. Nous sommes partisans des droits pour tout le monde. Dans notre société, cela inclut les gens qui sont accusés de crimes. Je n'accepterais pas cette dichotomie des droits des victimes et des droits des criminels.

**La présidente :** Le sénateur Wallace veut poser une brève question complémentaire.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Russomanno, j'ai écouté avec intérêt vos déclarations passionnées au sujet du pouvoir discrétionnaire et du fait que, d'une façon quelconque, le projet de loi C-48 supprime ce pouvoir discrétionnaire. Néanmoins, je suis certain que vous savez que l'article 5 est fondé sur un pouvoir discrétionnaire. L'imposition de périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutives ou concurrentes est discrétionnaire.

Compte tenu de toutes les choses positives que vous avez dites au sujet de l'appareil judiciaire, et c'est celui-ci qui rend les décisions en question, ne seriez-vous pas d'accord pour dire que le projet de loi en tient compte?

**M. Russomanno :** Je serais certainement d'accord. Je n'ai pas critiqué le projet de loi en disant qu'il limite le pouvoir discrétionnaire.

**Le sénateur Wallace :** Je pensais que c'était précisément ce que vous aviez dit.

**Mr. Russomanno:** No, that was my answer to Senator Boisvenu's question as to whether I support increasing sentences for criminals. I was referring to mandatory minimum sentences and the removal of discretion in those instances.

This act clearly allows the judge the option. In my initial comments, I suggested the giving of discretion might be what saves this legislation from constitutional infirmity. I and the CLA would prefer that it not be binary. I think that is problematic. However, I do not think that this legislation removes discretion.

I have identified other problems I see with it. I think it is a cure with no disease, and that it sends a message about our justice system that I do not think reflects reality. However, I do not think the removal of discretion is a hallmark of this bill.

**Senator Wallace:** Thank you for clarifying that. That was my understanding.

**Mr. Russomanno:** I apologize for that.

**Senator Baker:** I want to thank the witnesses for their knowledgeable input into the bill. Mr. Gibbs is absolutely right in putting into historical context what happened in 1976, and that the provisions which flowed from that decision of the legislature were put there. I was an MP at the time, and we were doing away with the death penalty. Certain provisions had to be put in place in order for that to be publicly saleable.

Let me ask two questions. Mr. Russomanno, you mentioned the Supreme Court of Canada decision in *Luxton*. Would you not agree with me that the decision at that time, dealt with the code at that time, which stated that the faint-hope clause was not available to someone who committed more than one murder. That was in the Criminal Code. It was not available to such a person. Also in the Criminal Code, as you know, if you were convicted of more than one murder, there was a mandatory 25 years of parole ineligibility, as you mentioned.

The *Luxton* decision was tried on sections 7 and 12 of the Charter as to whether it was cruel or unusual punishment or somehow violated fundamental justice. Regarding the 25-year mandatory, you were right in saying that the Supreme Court of Canada said one of the reasons it was constitutional was because there was that 15-year review built into the system. However, that only applied to single murders; it would not have applied if it were a multiple murder. If it were a multiple murder, you would not take advantage of the faint-hope clause.

**M. Russomanno :** Non, c'était ma réponse à la question du sénateur Boisvenu qui m'a demandé si j'étais en faveur de l'accroissement des peines imposées aux criminels. Je parlais des peines minimales obligatoires et de la suppression du pouvoir discrétionnaire dans ces cas.

Le projet de loi permet clairement aux juges de choisir. Dans ma déclaration préliminaire, j'ai laissé entendre que le pouvoir discrétionnaire accordé est peut-être ce qui permet au projet de loi d'échapper à un handicap constitutionnel. Comme la CLA, je préférerais que ce ne soit pas binaire. Je pense que c'est ce qui pose problème. Cependant, je ne pense pas que le projet de loi supprime un pouvoir discrétionnaire.

J'ai décrit les autres problèmes qui se posent selon moi. Je pense qu'il s'agit d'un remède à aucune maladie et qu'il envoie un message au sujet de notre système judiciaire qui, selon moi, ne reflète pas la réalité. Cependant, je ne pense pas que la suppression d'un pouvoir discrétionnaire soit la caractéristique principale du projet de loi.

**Le sénateur Wallace :** Merci de l'avoir précisé. C'est ce que j'avais compris.

**M. Russomanno :** Je m'en excuse.

**Le sénateur Baker :** Je tiens à remercier les témoins de leurs commentaires éclairés au sujet du projet de loi. M. Gibbs a tout à fait raison de replacer dans un contexte historique ce qui s'est passé en 1976 et de dire que les dispositions qui ont découlé de cette décision du pouvoir législatif ont été inscrites dans le code. J'étais député à l'époque, et nous avons supprimé la peine de mort. Il fallait mettre certaines dispositions en place pour être capable de vendre l'idée à la population.

Permettez-moi de poser deux questions. Monsieur Russomanno, vous avez mentionné l'arrêt *Luxton* de la Cour suprême du Canada. Ne seriez-vous pas d'accord avec moi pour dire que la décision rendue à l'époque était fondée sur la version du code de l'époque, selon laquelle la disposition de la dernière chance n'était pas accessible aux personnes ayant commis plus d'un meurtre. C'était dans le Code criminel. Une personne ayant commis plus d'un meurtre ne pouvait pas s'en prévaloir. Le Code criminel prévoyait aussi, comme vous le savez, qu'une personne déclarée coupable de plus d'un meurtre se voyait imposer une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle obligatoire de 25 ans, comme vous l'avez mentionné.

La décision *Luxton* tenait aux articles 7 et 12 de la Charte et à la question de savoir s'il s'agissait d'une peine cruelle ou inhabituelle ou en quelque sorte d'une violation d'un principe de justice fondamentale. En ce qui concerne la période de 25 ans obligatoire, vous aviez raison de dire que la Cour suprême du Canada a dit que l'une des raisons pour lesquelles celle-ci était constitutionnelle, c'était qu'il y avait un examen au bout de 15 ans qui était intégré au système. Cependant, ça ne s'appliquait qu'aux meurtres simples; ça ne se serait pas appliqué aux meurtres multiples. S'il s'agissait de meurtres multiples, le délinquant ne pouvait pas se prévaloir de la disposition de la dernière chance.

**Mr. Russomanno:** My understanding of the removal of the faint-hope clause for multiple murders is that change came into effect in 1996 or 1997. I stand to be corrected, as I am going on approximation.

**Senator Baker:** It came into effect in 1996 or 1997 as subsection 746(2). Prior to that, it was not there.

**Mr. Russomanno:** Up until that point, that was not available to multiple murderers. I think the *Luxton* decision predated that change, in which case the Supreme Court of Canada was referring to the availability of faint hope for all convicted murderers.

**Senator Baker:** In effect, you are saying there is a constitutionality problem with this legislation.

**Mr. Russomanno:** In conjunction with the removal of the faint-hope clause, the *Luxton* decision would suggest there might be a problem. Basically, as you said, there was a challenge of the constitutionality of mandatory life sentences with 25 years of parole ineligibility. The Supreme Court of Canada seemed to note that the presence of the faint-hope clause at least gave some attenuation to the harshness of the sentence, much like the *R. v. Lyons* decision of the Supreme Court of Canada upheld the constitutionality of the dangerous offenders' legislation on the basis that parole was mandated after five or seven years —

**Mr. Gibbs:** Seven, I believe.

**Mr. Russomanno:** Thank you. It was then a few years thereafter.

It is the same idea. That might be a concern, in conjunction with removing the faint-hope clause.

**The Chair:** Senator Baker, Senator Carignan is yearning to put forward a supplementary. Would you mind?

**Senator Baker:** Absolutely not.

[Translation]

**Senator Carignan:** With regard to the issue of unusual and disproportionate sentences, you mention the faint hope principle.

In the *Ferguson* decision in 2008, the Supreme Court provided a test whereby the sentence must be so excessive as to outrage standards of dignity and that it must be disproportionate to the extent that Canadians would find it abhorrent or intolerable.

Do you really believe that Canadians would consider serving sentences consecutively instead of concurrently? Do you really believe that if we conducted a survey among Canadians, that they would find that this is disproportionate, outrageous or intolerable?

**M. Russomanno :** Ce que je sais de la suppression de la disposition de la dernière chance pour les meurtres multiples, c'est que le changement a pris effet en 1996 ou 1997. Qu'on me corrige si je me trompe, puisque c'est une estimation.

**Le sénateur Baker :** Le changement a pris effet en 1996 ou 1997 aux termes du paragraphe 746(2). Avant ça, il n'y avait rien dans le code.

**M. Russomanno :** Jusque-là, les auteurs de meurtres multiples ne pouvaient pas se prévaloir de cette disposition. Je pense que l'arrêt *Luxton* est antérieur à ce changement, auquel cas la Cour suprême du Canada parlait de la possibilité pour toutes les personnes déclarées coupables de meurtre de se prévaloir de la disposition de la dernière chance.

**Le sénateur Baker :** En fait, vous dites que le projet de loi pose un problème sur le plan de la constitutionnalité.

**M. Russomanno :** En conjonction avec la suppression de la disposition de la dernière chance, l'arrêt *Luxton* laisserait entendre qu'il y a peut-être un problème. Essentiellement, comme vous l'avez dit, la constitutionnalité des peines d'emprisonnement à perpétuité obligatoires assorties d'une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de 25 ans a été remise en question. La Cour suprême du Canada semble avoir fait remarquer que l'existence de la disposition de la dernière chance atténuait à tout le moins en partie la sévérité de la peine, tout comme la décision de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Lyons* a confirmé la constitutionnalité de la législation sur les délinquants dangereux parce que la libération conditionnelle était prévue après cinq ou sept ans...

**M. Gibbs :** Sept, je crois.

**M. Russomanno :** Merci. C'était donc quelques années plus tard.

C'est la même idée. Ça pourrait être une préoccupation, en conjonction avec la suppression de la disposition de la dernière chance.

**La présidente :** Sénateur Baker, le sénateur Carignan brûle de poser une question supplémentaire. Ça vous dérangerait?

**Le sénateur Baker :** Pas du tout.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Quant à la question de la peine inusitée et disproportionnée, vous parlez du principe de la lueur d'espoir.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Ferguson*, en 2008, donnait un test à savoir que la peine doit être excessive au point d'être incompatible avec la dignité humaine et qu'elle doit être disproportionnée au point où les Canadiens considéreraient cette peine comme étant odieuse ou intolérable.

Croyez-vous vraiment que les Canadiens considéreraient de ne pas purger les peines de façon concurrente mais de façon consécutive? Pensez-vous réellement que si on menait un sondage parmi les Canadiens, ils trouveraient que c'est disproportionné, que c'est odieux, que c'est intolérable?

[English]

**Mr. Russomanno:** I will give it a short answer: The majority of Canadians might. That is not really the job of the justice system or the Charter. Frankly, it is not there to comply with the majority of Canadians' views.

**Senator Baker:** There is subsection 24(2).

**Mr. Russomanno:** That was my short answer.

**Senator Baker:** It is subsection 24(2) of the Charter.

**Mr. Gibbs:** I simply wanted to support what my colleague was saying.

**Ms. Pate:** I think the issue of intolerability is a contextual one, based on what information the public has. Whether it is our organization, me personally or surveys that have been done, the more information you give the public about context, the more tolerable they find a range of options to be and the less likely they are to demand prison only and norm prison as the response.

Again, it comes down to this: If you ask of anyone, for example, if someone does something wrong, should they go to jail, a lot of people would say "yes." If you said, "What do you want to achieve by that?" people will invariably come up with a bunch of other creative options that are about holding someone accountable, reparations, deterring others, and all of the principles we laud and promote in terms of our Criminal Code and our sentencing provisions, in particular.

However, not necessarily will norm prison be the first response. Every piece of research done and, in my experience, even some of the communities that are the most privileged and do not necessarily have a great tolerance for those who are most marginalized have come up with very different responses when given information and when given a range of options.

**The Chair:** We are advancing rapidly into overtime and Senator Baker has not quite concluded.

**Senator Baker:** Just one more question and observation. Judges continually have to determine what would shock the conscience of the community or bring the administration of justice into disrepute.

My question is with regard to the objections received from the public in support of this legislation. A lot of the support for this legislation comes from individuals and groups. As Ms. Pate mentioned, Clifford Olson will not likely ever get out on parole. However, Clifford Olson, and everyone else that Ms. Pate mentioned, does have the right, after 25 years, of having a review every two years. In all of the cases, the families of the victims wish to make representation. They are in the same room with Clifford Olson, whose introductory remarks last year were that you would have to be crazy to allow me out on parole.

[Traduction]

**M. Russomanno :** Je vais vous donner une réponse brève : la majorité des Canadiens trouveraient peut-être que c'est le cas. Ce n'est pas vraiment la fonction du système judiciaire ou celle de la Charte. Franchement, ceux-ci n'ont pas pour objectif de refléter les points de vue de la majorité des Canadiens.

**Le sénateur Baker :** Il y a le paragraphe 24(2).

**M. Russomanno :** C'était ma réponse brève.

**Le sénateur Baker :** Il s'agit du paragraphe 24(2) de la Charte.

**M. Gibbs :** Je voulais simplement appuyer ce que mon collègue dit.

**Mme Pate :** Je pense que la question de l'intolérance est une question de contexte, fondée sur l'information dont le public dispose. Que ce soit notre organisation, moi personnellement ou les enquêtes qui ont été menées, plus on donne d'information au public au sujet du contexte, plus il trouve tolérable une gamme d'options et moins il est susceptible d'exiger la prison seulement et de réagir en faisant de la prison la norme.

Encore une fois, ça revient à ceci : si on demande à quelqu'un, par exemple, si, lorsqu'une personne fait quelque chose de mal, elle devrait aller en prison, beaucoup de gens vont répondre « oui ». Si la question est « Que voulez-vous accomplir par ce moyen? » les gens répondent invariablement en citant toutes sortes d'autres options créatives concernant le fait d'obliger une personne à assumer ses responsabilités, les mesures de réparation, la dissuasion des autres et tous les principes que nous estimons et dont nous faisons la promotion en rapport avec notre Code criminel et nos dispositions relatives à la détermination de la peine, surtout.

Toutefois, faire de la prison la norme ne sera pas nécessairement la première réaction. Toutes les études qui ont été réalisées et, d'après mon expérience, même certaines des collectivités les plus privilégiées et qui n'ont pas nécessairement une grande tolérance pour les gens les plus marginalisés, proposent des mesures très différentes lorsqu'elles disposent d'information et d'une gamme d'options.

**La présidente :** Nous dépassons rapidement le temps prévu, et le sénateur Baker n'a pas encore tout à fait terminé.

**Le sénateur Baker :** Une dernière question et observation. Les juges doivent constamment déterminer ce qui pourrait choquer la conscience collective ou faire mal paraître l'administration de la justice.

Ma question concerne les objections formulées par la population à l'égard du projet de loi. Une bonne partie du soutien relatif au projet de loi vient de gens et de groupes. Comme Mme Pate l'a mentionné, Clifford Olson n'obtiendra probablement jamais de libération conditionnelle. Cependant, Clifford Olson, et toutes les autres personnes que Mme Pate a nommées, ont droit, après 25 ans, à un examen tous les deux ans. Dans tous les cas, la famille des victimes souhaite présenter des observations. Les gens se retrouvent dans la même salle que Clifford Olson, qui a dit au début de la séance l'an dernier qu'il faudrait être fou pour lui accorder une libération conditionnelle.

Is there any procedure that could be put into the code to prevent those sorts of things from happening?

**Ms. Pate:** Undoubtedly, there would be. However, I always caution against that. The principle that we are all taught when we are learning the law is that the exceptional case should not drive the law. In this case, we could do a great deal more service to shore up the supports for victims to explain that this is a constitutionally protected right for a reason. We can try out situations where the opposite abuses have happened. With regard to the two or three cases where that kind of abuse may occur, I would certainly prefer to see all of those resources go to supporting the victims in not going into that setting to be subjected to that. Maybe make it a closed process for that period.

We want to continue to have the safeguards that Canada is rightfully proud of. I am about to head into the Ashley Smith inquest. Let us talk about what happens when you drop safeguards implicitly, if not explicitly.

**Senator Baker:** We had a procedure under the faint-hope clause whereby there was a screening process prior to the hearing. There was not a right to a hearing; you had to submit an application to a judge in writing. The judge would then make a determination based upon a balance of probabilities. There was likelihood, or some similar words, that your application would be successful.

Would that not solve a lot of the criticism of the present procedure of having to go through that process every two years?

**Ms. Pate:** I do not mean to speak for everyone. That is one potential solution; however, we have that already. It is not just a balance. It is a reasonable prospect of success. That is a pretty high standard.

**Senator Baker:** That is under the faint-hope clause.

**Ms. Pate:** That is right. We should back up and ask how many people never go before the Parole Board because they do not think they have any possibility of success. That is a number that I suspect the committee does not have, and most politicians and people in justice who are making policy may not know from public safety. There is a huge proportion that never goes before the Parole Board because they do not see themselves as having any possibility of success.

**Senator Baker:** Yes. However, my question relates to supplanting that procedure into the mandatory provisions of a right to a review every two years.

**Ms. Pate:** I am sorry, Senator Baker. I did understand. Let me give you an example of a situation I just dealt with.

Est-ce qu'une procédure quelconque pourrait être prévue par le code dans le but de prévenir ce genre de situation?

**Mme Pate :** Sans aucun doute. Toutefois, je formule toujours une mise en garde à cet égard. Le principe qu'on enseigne à tous en droit, c'est que les cas exceptionnels ne devraient pas motiver le droit. Dans ce cas-ci, nous ferions quelque chose de beaucoup plus utile en fournissant le soutien nécessaire aux victimes pour leur expliquer qu'il s'agit d'un droit protégé par la Constitution pour une raison. Nous pouvons évaluer les situations où il y a eu de l'abus dans l'autre sens. En ce qui concerne les deux ou trois cas où ce genre d'abus peut se produire, je préférerais certainement voir toutes les réponses consacrées au soutien des victimes pour qu'elles n'aient pas à subir ce genre de choses. Peut-être s'agit-il d'en faire un processus fermé pour cette période.

Nous voulons conserver les mécanismes de protection où le Canada est fier à juste titre. Je suis sur le point de mener l'enquête concernant Ashley Smith. Parlons de ce qui se passe lorsqu'on abolit les mécanismes de protection de façon implicite, sinon explicite.

**Le sénateur Baker :** Il y avait une procédure dans le cadre de la disposition de la dernière chance selon laquelle il y avait un processus d'évaluation préalable à l'audience. Il n'y avait pas de droit à une audience. Il fallait présenter une demande à un juge par écrit. Le juge décidait alors selon la prépondérance des probabilités. Il y avait la probabilité, ou quelque chose du genre, que la demande soit accueillie.

Est-ce que ça ne permettrait pas de régler le problème qui fait l'objet de beaucoup de critiques, c'est-à-dire le fait que la procédure actuelle oblige les gens à passer par ce processus tous les deux ans?

**Mme Pate :** Je ne veux pas parler pour tout le monde. C'est l'une des solutions potentielles; cependant, cela existe déjà. Il ne s'agit pas seulement de la prépondérance. C'est une probabilité raisonnable de succès. C'est une norme passablement élevée.

**Le sénateur Baker :** Cela s'inscrit dans le cadre de la disposition de la dernière chance.

**Mme Pate :** C'est exact. Nous devrions faire un pas en arrière et nous demander combien de gens ne s'adressent jamais à la Commission des libérations conditionnelles parce qu'ils ne pensent pas avoir une quelconque possibilité de succès. Je soupçonne que c'est un chiffre que le comité ne connaît pas, et la plupart des politiciens et des gens du milieu de la justice qui élaborent les politiques ne savent peut-être pas ce qu'il en est du point de vue de la sécurité publique. Il y a une énorme proportion de délinquants qui ne se présentent jamais devant la Commission des libérations conditionnelles parce qu'ils ne pensent avoir aucune possibilité de succès.

**Le sénateur Baker :** Oui. Cependant, ma question porte sur le fait de supplanter cette procédure dans les dispositions obligatoires concernant le droit à un examen tous les deux ans.

**Mme Pate :** Excusez-moi, sénateur Baker. J'avais compris. Permettez-moi de vous donner l'exemple d'une situation dont je viens de m'occuper.



A woman, whose case we took on a sentence and conviction appeal, won the appeal. However, it would have taken us another six months to get her before the Parole Board. The fact that we were appealing and the fact that she had used force in a manner that we characterize as defensive were used to characterize her as in denial and minimizing her own risk. It is not her who was saying it. It was the likes of me and others who were working on her case. She was a South Asian woman brought in as an email-order bride who very much had her own internalized racism and sexism of what she was and was not entitled to do. In that context, that test would not have saved the situation we were dealing with. Instead, it went through all of our advocates. I do not usually do parole hearings. However, I was going to do it because there was not a reasonable prospect of success. That was not the language being used; however, she presented a risk. The risk was created by these kinds of tests and attitudes and this kind of misinformation that have been created. When we went to the court on appeal, she walked outside the next day. It would have taken us almost another year if we had succeeded then to get her out on parole.

**Mr. Russomanno:** This question was also raised in the December 2 committee with respect to a paper screening that can be done beforehand for the “Clifford Olson” extreme-case category.

The CLA is not necessarily opposed to that kind of pre-screening. I say that with the caveat of all of the context that Ms. Pate has infused here about how resources can be poured into victim support. As well, it is possibly worthwhile to look at the kind of pre-screening that would be less than a full-blown parole hearing for those extreme-type cases. It is certainly possible that this committee could look at that.

**Senator Baker:** Do you mean to reduce the level from balance of probabilities to some probabilities?

**Ms. Pate:** That would not have saved the case I am talking about.

**Senator Baker:** Really?

**Ms. Pate:** Yes.

**The Chair:** Thank you very much. We have kept you later than we thought we would. However, we are extremely grateful for your contribution to our work.

(The committee suspended.)

[Translation]

(The committee resumed.)

**The Chair:** We will resume our study of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

Nous nous sommes occupés du cas d'une femme qui interjetait appel de la peine et de la déclaration de culpabilité qu'elle avait reçue, et son appel a été accueilli. Cependant, il nous aurait fallu encore six mois pour présenter son cas à la Commission des libérations conditionnelles. Le fait que nous interjetions appel et le fait qu'elle avait eu recours à la force d'une manière que nous avons décrite comme étant défensive ont été utilisés pour affirmer qu'elle niait ce qui s'était passé et minimisait le risque qu'elle posait. Ce n'était pas elle qui le disait. C'était les gens comme moi et d'autres personnes qui travaillaient à son cas. C'était une femme d'Asie du Sud qui était venue ici dans le cadre d'un mariage par courriel et qui avait très bien intégré le racisme et le sexisme à son égard quant à son identité et à ce qu'elle ne devait pas faire. Dans ce contexte, le critère en question n'aurait pas sauvé la situation avec laquelle nous étions aux prises. À la place, ça a passé par tous nos avocats. Habituellement, je ne m'occupe pas des audiences de libération conditionnelle. Cependant, j'étais prête à le faire, parce qu'il n'y avait pas de probabilité raisonnable de succès. Ce ne sont pas les mots qui ont été utilisés; cependant, elle présentait un risque. Ce risque était créé par les critères et les attitudes du genre et le genre de manque d'information qui ont été créés. Lorsque nous avons interjeté appel devant le tribunal, elle a été libérée le lendemain. Ça aurait pris presque un an de plus pour obtenir sa libération conditionnelle.

**M. Russomanno :** Cette question a également été soulevée pendant la séance du comité du 2 décembre en ce qui concerne un examen du dossier qui peut être effectué au préalable pour la catégorie des cas extrêmes du genre de celui de Clifford Olson.

La CLA n'est pas nécessairement contre ce genre d'examen préalable. Je dis ça compte tenu de la mise en garde que constitue tout le contexte que Mme Pate a mis en place ici au sujet de la façon dont les ressources peuvent être consacrées au soutien aux victimes. De même, il pourrait valoir la peine d'envisager le genre d'examen préalable qui serait de moindre envergure qu'une audience de libération conditionnelle à part entière dans ces cas extrêmes. Le comité pourrait certainement envisager cela.

**Le sénateur Baker :** Voulez-vous dire que le critère passerait de la prépondérance des probabilités à une certaine probabilité?

**Mme Pate :** Ça n'aurait pas sauvé le cas dont je parle.

**Le sénateur Baker :** Vraiment?

**Mme Pate :** Oui.

**La présidente :** Merci beaucoup. Nous vous avons retenu pendant plus longtemps que prévu. Toutefois, nous vous sommes extrêmement reconnaissants de votre contribution à nos travaux.

(La séance est suspendue.)

[Français]

(La séance reprend.)

**La présidente :** Nous reprenons notre étude du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

Last but not least this evening, we welcome Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman for Victims of Crime.

[English]

Thank you, Ms. O'Sullivan. You have been giving us quite a lot of your time lately. It is not done yet. We are grateful for you to be here this evening. Please go ahead with your opening statement.

[Translation]

**Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:** Good evening Madam Chair and members of the committee. Thank you for the opportunity to come before you again today to discuss Bill C-48, which would provide judges the discretion to order consecutive rather than concurrent parole ineligibility.

As you are aware, the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime was created in 2007 to help victims of crime across Canada. We do that by assisting victims both on an individual basis, when they call our office with an inquiry or complaint; and collectively, by making recommendations and providing input on important legislation, such as the bill before us today.

[English]

Let me begin by stating our support for Bill C-48 and its intention to provide the option, where appropriate, for judges to specify consecutive, rather than concurrent, parole ineligibility periods. Bill C-48 addresses two specific concerns that victims have raised again and again: The need for accountability for each life taken, and the anxiety and emotional toll that victims face when an offender is granted a parole hearing.

In terms of accountability, the desire to see justice served for the loss of a loved one is common among victims and, I would argue, understandable. In the case of a serial murderer, families of victims want to see that the loss of their loved one's life is considered and valued, and that the offender is held responsible for each life he or she has taken.

You are no doubt aware that when offenders are sentenced to life in our current system, they are not entitled to statutory release. If they are granted parole, they remain for the rest of their lives under the supervision of the Correctional Service of Canada.

An offender's parole ineligibility is not automatically extended based on the number of victims he or she has killed. As a result, there is no clear deterrent or obvious punishment for the taking of six lives instead of one, for example. This is clearly a source of frustration for some victims. We saw this last July when the

Nous accueillons maintenant notre dernière invitée pour ce soir, la dernière mais non la moins importante, Mme Sue O'Sullivan, ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.

[Traduction]

Merci, madame O'Sullivan. Vous nous avez accordé pas mal de temps dernièrement. Ce n'est pas terminé. Nous vous sommes reconnaissants d'être ici ce soir. Veuillez faire votre déclaration préliminaire.

[Français]

**Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale, Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :** Bonsoir madame la présidente, mesdames et messieurs. Merci de me donner l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui de nouveau pour discuter du projet de loi C-48, qui habiliterait les juges à imposer, avec la latitude voulue, des périodes d'inadmissibilité de libération conditionnelle consécutives, plutôt que simultanées.

Comme vous le savez, le Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels a été créé en 2007 afin d'aider les victimes d'actes criminels partout au Canada. Nous faisons ceci en appuyant les victimes, tant au niveau individuel, lorsque celles-ci communiquent avec notre bureau pour demander des renseignements ou soumettre une plainte, que collectif, en formulant des recommandations et en fournissant des commentaires sur des projets de loi importants dont celui que vous examinez présentement.

[Traduction]

Permettez-moi de commencer par dire que nous croyons que le projet de loi C-48 est une bonne initiative et nous appuyons l'intention de prévoir que les juges puissent, s'il y a lieu, infliger des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle qui sont consécutives plutôt que simultanées. Le projet de loi C-48 vise à traiter deux préoccupations particulières que les victimes ont soulevées à de nombreuses reprises : la nécessité de tenir les coupables responsables de chaque vie enlevée et l'anxiété et la dévastation causées aux victimes lorsqu'on accorde à un délinquant une audience de libération conditionnelle.

Pour ce qui est de la responsabilisation, la plupart des victimes souhaitent que justice soit rendue lorsqu'elles perdent un être cher, ce qui à mon avis est compréhensible. Dans le cas d'un meurtrier en série, les membres de la famille des victimes veulent que l'on accorde de l'importance au fait qu'un de leurs proches a perdu la vie et que l'on tienne le coupable responsable de chaque vie enlevée.

Comme vous le savez sans doute, selon le régime actuel, lorsqu'on condamne un délinquant à l'emprisonnement à perpétuité, il n'est pas admissible à la libération d'office. Si une libération conditionnelle est accordée, il demeure, pour le restant de sa vie sous la supervision du Service correctionnel du Canada.

La période durant laquelle un meurtrier est inadmissible à la libération conditionnelle n'est pas automatiquement prolongée en fonction du nombre de personnes qu'il a tuées. Ainsi, il n'existe pas de conséquences ou d'éléments dissuasifs qui pousseraient une personne à ne tuer qu'une personne plutôt que six, par exemple.

families of the victims of the offender Robert Pickton expressed their frustration that the 20 additional charges against him would be dropped.

As with any issue, not all victims agree that longer incarceration is the best solution, but each victim I have spoken to agrees on one thing: They never want what happened to them to happen to anyone else. Bill C-48 provides the option, at the judge's discretion, to impose consecutive parole ineligibility periods and ensure the victims and the public in general are protected. This discretion is an essential element of the bill; it provides the ability for a judge to make a decision based on the individual circumstances and in the best interests of all Canadians.

The second concern Bill C-48 addresses is the anxiety and difficulties victims can face in preparing for, and attending, a parole hearing. In November, I attended as an observer the most recent parole hearing for serial killer Clifford Olson. I know we are all familiar with the horrendous crimes he has committed, and I have no wish to give him or those crimes any more attention than they have already received. I do, however, want to speak to the emotional toll that parole hearings like this can have on victims of crime.

I imagine you have all followed the issue in the media, to some extent. Clearly, based on the offender's comments to the victims of crime, he has no remorse for what he has done or compassion for the loss his victims' families face. Regardless, he is currently entitled to apply for parole every two years, which means the families of his victims have to face, again, their devastating loss.

In speaking with Sharon Rosenfeldt, these hearings can be very difficult. Some victims choose not to participate in parole hearings. However, for those who do, preparing victim impact statements and sitting in the same room with the offender who stole the life of your son or daughter can make aging wounds fresh again.

The impact of that hearing is not limited to just the day or two the Parole Board meets and makes its decision. It comes years in advance when victims know that an offender's parole ineligibility period is coming to an end. It comes months in advance when the victims are advised that the offender will be having a hearing and they need to prepare. It continues after the hearing as families try to continue to heal. These hearings involve time, costs and most often travel for victims. For those who might be unwell or have medical issues, this can be especially challenging.

C'est clairement une source de frustration pour certaines victimes. Nous avons été témoins de cela en juillet dernier, lorsque les familles des victimes du délinquant Robert Pickton ont exprimé leur frustration relativement au fait qu'on abandonnait les 20 chefs d'accusation additionnels déposés contre lui.

Comme pour toute autre question, ce ne sont pas toutes les victimes qui sont d'accord avec l'idée selon laquelle des peines d'emprisonnement plus longues sont la meilleure solution, mais toutes les victimes à qui j'ai parlé s'entendent sur une chose : elles ne veulent pas que d'autres personnes aient à partager leur sort. Le projet de loi C-48 prévoit qu'un juge peut imposer des périodes consécutives d'inadmissibilité à la libération conditionnelle et veiller ainsi à la protection des victimes et du public. Ce pouvoir discrétionnaire est un élément essentiel du projet de loi. Il permet au juge de rendre une décision en fonction des circonstances particulières et de l'intérêt de tous les Canadiens.

La deuxième préoccupation visée par le projet de loi C-48 est l'anxiété et les difficultés auxquelles les victimes font face lorsqu'elles se préparent et participent à une audience de libération conditionnelle. En novembre dernier, j'ai participé, à titre d'observatrice, à la plus récente audience de libération conditionnelle du tueur en série Clifford Olson. Je sais que nous connaissons tous les crimes horribles qu'il a commis, et je ne tiens aucunement à accorder plus d'attention à lui ou à ses crimes. Je souhaite cependant parler de l'effet émotionnel que de telles audiences de libération conditionnelle ont sur les victimes d'un acte criminel.

Je suppose que vous avez tous, dans une certaine mesure, suivi l'affaire dans les médias. D'après ses commentaires, il est évident que le délinquant n'éprouve aucun remords relativement à ses actes et aucune compassion pour la perte qu'a subie la famille de ces victimes. Néanmoins, il a le droit de demander la libération conditionnelle tous les deux ans, ce qui signifie que la famille de ses victimes doit continuellement être confrontée à sa perte dévastatrice.

Je puis vous assurer, après en avoir discuté avec Sharon Rosenfeldt, que ces audiences sont très difficiles. Certaines victimes choisissent de ne pas participer aux audiences. Pour celles qui choisissent de le faire, qui préparent des déclarations de la victime et qui se retrouvent dans une pièce en compagnie de la personne qui a tué leur fille ou leur fils, l'expérience peut rouvrir des plaies.

L'incidence de ces audiences ne se fait pas uniquement sentir durant les jours au cours desquels la Commission des libérations conditionnelles se réunit et rend sa décision. Elle se manifeste plusieurs années auparavant, car les victimes savent que la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle tire à sa fin. Elle se manifeste des mois à l'avance, lorsqu'on informe les victimes du fait que le délinquant aura droit à une audience et qu'elles doivent se préparer. Et elle continue de se faire sentir après l'audience, période au cours de laquelle les victimes tentent de poursuivre leur vie sur le chemin de la guérison. Ces audiences nécessitent du temps, de l'argent et, la plupart du temps, un déplacement de la part des victimes. Elles posent donc un défi particulier pour les personnes qui ne sont pas bien ou qui ont des problèmes de santé.

Clearly, our justice system must be fair to all parties involved. I am not suggesting that offenders should never be eligible for parole but, in cases like these, Bill C-48 would give judges an additional tool to help ensure that victims are not subjected to this process without reason.

While I support this bill in its current form, I would like to make one small recommendation for consideration in relation to this. My understanding is that, under Bill C-48, judges who choose to impose or not to impose consecutive ineligibility periods must provide the reasons for their decision orally or in writing. While I am aware that these decisions become a matter of public record, I would certainly leave this to the experts to discuss, but I would recommend that this be amended to ensure that victims are provided the explicit right to this information should they desire it.

[*Translation*]

In conclusion, it is my view that Bill C-48 will have a positive impact on victims of crime. Providing judges with the discretion to apply consecutive, rather than concurrent parole ineligibility periods will help ensure accountability for each life lost and, where appropriate, will delay and in some cases prevent the trauma and devastation victims experience when faced with parole hearings.

[*English*]

Victims deserve a voice in the criminal justice system and I hope I have successfully helped in bringing that voice to you for consideration here today. I would be happy to answer any questions you might have.

**Senator Wallace:** What you have to say is always very useful to us.

I believe what you said covers this. However, I found it interesting, particularly after following the witnesses that appeared just before you. Other witnesses thought that the benefits of Bill C-48 were based upon a mere perception and misunderstanding by those who would be proponents of this bill, as to how the parole system works, the significance of periods of parole ineligibility, et cetera.

Therefore, it seemed as if the proponents of the bill are not basing their support of it on anything real. If people really understood the parole system, they would not be supporting this type of legislation. It really does not provide any real, tangible benefits or improvements to our criminal justice system. I found that rather shocking.

I do not read the bill to come to that conclusion — that it somehow is based on nothing more than retribution, that that is pretty well it. What would your comment be on that?

Évidemment, notre système de justice doit être équitable pour toutes les parties concernées. Je ne propose pas qu'on enlève aux délinquants toute possibilité de libération conditionnelle. Mais dans des cas tels que ceux-ci, le projet de loi C-48 donnerait aux juges un outil supplémentaire pour garantir que les victimes ne soient pas soumises à ce processus sans raison.

Bien que j'appuie la présente version du projet de loi C-48, je souhaite quand même formuler une brève recommandation à son égard. Je crois comprendre que, selon le projet de loi C-48, les juges qui choisissent d'infliger ou de ne pas infliger des peines consécutives doivent justifier leur décision oralement ou par écrit. Bien que je sois consciente du fait que ces décisions relèvent du domaine public, je laisserais certainement l'analyse de cette question aux experts, mais je recommanderais que les dispositions soient modifiées afin que les victimes aient explicitement le droit d'avoir accès à ces renseignements, si elles le souhaitent.

[*Français*]

En conclusion, je crois que le projet de loi C-48 aura une incidence positive sur les victimes d'acte criminel. En donnant aux juges le pouvoir discrétionnaire d'infliger des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle consécutives plutôt que simultanées, on continuera de tenir les coupables responsables de chaque vie enlevée, et, s'il y a lieu, on retardera ou évitera le traumatisme et la dévastation causée aux victimes par la tenue d'audiences de libération conditionnelle.

[*Traduction*]

Les victimes méritent d'être considérées au sein du système de justice pénale, et j'espère que j'ai contribué à vous transmettre leurs préoccupations aujourd'hui. Je répondrai avec plaisir à toute question.

**Le sénateur Wallace :** Ce que vous avez à dire nous est toujours très utile.

Je crois que vous avez fait le tour de la question. Cependant, j'ai trouvé cela intéressant, surtout après ce qu'ont dit les témoins qui ont comparu juste avant vous. D'autres témoins pensaient que les avantages du projet de loi C-48 étaient fondés sur une simple perception et une mauvaise compréhension de la part des personnes qui seraient les promoteurs du projet de loi, quant au fonctionnement du système de libération conditionnelle, de l'importance des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, et ainsi de suite.

Il semble donc que les promoteurs du projet de loi ne fondent pas leur soutien à celui-ci sur quoi que ce soit de réel. Si les gens comprenaient bien le système de libération conditionnelle, ils n'appuieraient pas ce genre de projet de loi. Celui-ci n'offre aucune amélioration ou aucun avantage réel ou concret concernant notre système de justice pénale. J'ai trouvé cela plutôt horrifiant.

Le projet de loi ne me permet pas de tirer cette conclusion, c'est-à-dire qu'il est en quelque sorte fondé sur rien de plus que la justice vengeresse et que c'est à peu près tout. Quel commentaire formuleriez-vous à cet égard?

**Ms. O'Sullivan:** If I could quote Priscilla de Villiers, who we are talking about here are “the worst of the worst.” We are talking about people who have committed multiple homicides. Interestingly, Clifford Olson at his hearing commented on the fact that the reason he is here — he knows he is not going to be released — is because he has a right to be.

I tried, in the brief time that I have, to express that we are talking about people who have committed multiple murders. We are talking about not having to have those victims' families go to parole hearings when they are not being released, to go through the trauma — and it is not just about the day of the parole hearing.

I can tell you in speaking to people who have lived, been involved in and become iconic Canadian voices for victims in this country, they know very well the parole system and the issues that go with that. Again, I keep in mind there is the discretion left with the judge — we are talking about the worst of the worst here. It is a small percentage, according to the data I have.

I realize you have had Statistics Canada here; for 95 per cent of the people incarcerated for homicide, it is one victim, so we are talking about a very small percentage. We are talking about not having to have those families relive and go through all these periods when we are talking about this very small percentage of people who have committed those multiple homicides.

**Senator Wallace:** Ms. O'Sullivan, I know you are aware of this; under the Criminal Code, the principles of sentencing are well established in section 718. Those principles require sentences to be proportionate to the gravity of the offences and the degree of responsibility of the offender.

Would you care to comment as to whether Bill C-48 satisfies those principles — that it relates to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender?

**Ms. O'Sullivan:** Yes. Again, I am here to be a voice for victims and their families that I have talked to. Speaking of people who have committed multiple homicides, they are talking about the fact that they should not have to go through these parole hearings. They should not have to relive and deal with all the fallout from going to these hearings.

There is still discretion left with the judge with this legislation. They have to articulate their reasons, but they still have that ability to have that discretion.

I can also tell that you that many of the victims I speak to who have lost family members to homicide said that, often, people come to the table and say they come to the table with a voice because they are vengeful or want retribution. They actually comment on the fact that is not what they want.

**Mme O'Sullivan :** Si je peux me permettre de citer Priscilla de Villiers, les gens dont nous parlons sont « les pires parmi les pires ». Nous parlons de gens qui ont commis des homicides multiples. Fait intéressant, à son audience, Clifford Olson a dit que la raison pour laquelle il était là — il sait qu'il ne sera pas libéré —, c'est qu'il avait le droit d'y être.

J'ai essayé, dans le peu de temps que j'avais, de dire que nous parlons de gens qui ont commis des meurtres multiples. Nous parlons du fait de ne pas forcer la famille des victimes à participer à des audiences de libération conditionnelle lorsque le délinquant ne va pas être libéré, à vivre le traumatisme — il ne s'agit pas seulement du jour de l'audience de libération conditionnelle.

Je peux vous dire, pour avoir discuté avec des gens qui ont vécu la situation, qui se sont mobilisés pour défendre les victimes au pays et qui sont devenus des porte-parole des victimes au Canada, qu'ils connaissent très bien le système de libération conditionnelle et les problèmes qui se posent au sein de celui-ci. Encore une fois, je garde en tête le fait qu'il y a le pouvoir discrétionnaire laissé au juge — nous parlons ici des pires parmi les pires. C'est un petit pourcentage, d'après les données dont je dispose.

Je sais que vous avez reçu des représentants de Statistique Canada; dans 95 p. 100 des cas de personnes incarcérées pour homicide, il n'y a qu'une victime, alors nous parlons d'un très faible pourcentage. Nous parlons du fait de ne pas forcer les familles à revivre toutes ces périodes lorsque nous parlons de ce très faible pourcentage de gens qui ont commis des homicides multiples.

**Le sénateur Wallace :** Madame O'Sullivan, je sais que vous êtes au courant de ceci : dans le Code criminel, les principes de détermination de la peine sont bien établis à l'article 718. Ces principes exigent que les peines soient proportionnelles à la gravité des infractions et au degré de responsabilité du délinquant.

Voudriez-vous dire quelque chose au sujet du fait que le projet de loi C-48 respecte ces principes, c'est-à-dire qu'il y a une correspondance avec la gravité de l'infraction et le degré de responsabilité du délinquant?

**Mme O'Sullivan :** Oui. Encore une fois, je suis ici pour parler au nom des victimes et des membres de leur famille à qui j'ai parlé. Au sujet des personnes qui ont commis des homicides multiples, les membres de la famille des victimes parlent du fait qu'ils ne devraient pas avoir à subir ces audiences de libération conditionnelle. Ils ne devraient pas avoir à revivre ce qui s'est passé et à composer avec les répercussions de la participation à ces audiences.

Il y a encore un pouvoir discrétionnaire qui est laissé au juge dans le projet de loi. Le juge doit préciser ses raisons, mais il a encore la possibilité d'exercer ce pouvoir discrétionnaire.

Je peux aussi vous dire que bon nombre des victimes avec qui je parle et qui ont perdu un membre de leur famille en raison d'un homicide disent que, souvent, les gens participent et disent qu'ils le font et s'expriment parce qu'ils veulent se venger ou veulent qu'il y ait une punition. Ils disent en fait que ce n'est pas ce qu'ils veulent.

I know I have been before you previously and talked about the fact that many of the victims that have offenders who are in prison are looking for information to see how they are doing. That is in relation to the majority of offenders.

What we are talking about here is that very small percentage — the worst of the worst. These are people who will be there for a long period of time and potentially longer.

I would answer your question and say, no, I think the victims do understand the system, do understand these people have taken more than one life. Some of the comments in here as well — is it one life, two lives, three lives, life in prison — there is some deterrence if you take more than one life.

**Senator Wallace:** And the sentencing reflects the gravity of the offences — two murders, multiple murders, it does not get much worse than that in this society.

**Senator Baker:** I would like to thank the witness and comment that she does an excellent job before these committees. She is very busy before these committees in Parliament.

You mentioned Clifford Olson, the every two-year review that is mandated or is mandatory, if he so wishes. We have heard from several witnesses who say the same thing as you do, that here is a case of someone who will likely never receive parole, like a great many other persons we know who are in prison who will not. However, they go through this procedure every two years and subject the families to this process.

It should not be necessary to go through this. Everyone agrees with you on that and, of course, this legislation will not solve that problem. It will perhaps for some of the applications or some of the judgments of the trial judge, for a small number of cases, but you are left with all of these other cases.

We were wondering if there should be a provision in the law, similar to what there is or was with the faint-hope clause, section 745.6, which said that the person who wishes to avail of this early parole would make an application to a judge first, and the judge would have to determine that, on a balance of probabilities, there is a reasonable prospect the application will succeed before they are permitted to go before the Parole Board.

In cases like this, where there is not any hope for parole anyway, should there be a screening process whereby a judge will comment and pass judgment on whether there is a reasonable likelihood that the parole application will be successful? Have you given any thought to something like that?

**Ms. O'Sullivan:** I think there are many issues on the table that could be done. I would like the opportunity to have more dialogue with victims around that.

Je sais que j'ai déjà comparu devant vous et que je vous ai parlé du fait que beaucoup de victimes de délinquants qui sont en prison cherchent de l'information pour savoir comment ils vont. C'est en relation avec la majorité des délinquants.

Ce dont nous parlons ici, c'est d'un très faible pourcentage — les pires parmi les pires. Il s'agit de gens qui vont être là pendant longtemps et qui pourraient y être pendant encore plus longtemps.

Je répondrais à votre question et je dirais que non, je pense que les victimes comprennent le système, comprennent que ces personnes ont enlevé plus d'une vie. Certains des commentaires formulés ici aussi — est-ce que c'est une vie, deux vies, trois vies, l'emprisonnement à perpétuité — il y a une certaine dissuasion si l'on tue plus d'une personne.

**Le sénateur Wallace :** Et la détermination de la peine reflète la gravité des infractions — deux meurtres, des meurtres multiples, il n'y a pas grand-chose de pire dans notre société.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais remercier Mme O'Sullivan et lui dire qu'elle fait de l'excellent travail lorsqu'elle témoigne devant des comités. Elle témoigne très souvent devant un comité du Parlement.

Vous avez parlé de Clifford Olson, de l'examen qui est prévu ou qui est obligatoire tous les deux ans, si le délinquant souhaite y participer. Nous avons entendu plusieurs témoins dire la même chose que vous, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un cas où il n'y aura probablement jamais de libération conditionnelle, comme c'est le cas de beaucoup d'autres personnes qui sont en prison à l'heure actuelle. Néanmoins, ces délinquants suivent cette procédure tous les deux ans et soumettent les membres de la famille à ce processus.

Il ne devrait pas être nécessaire de vivre cela. Tout le monde est d'accord avec vous là-dessus, et, bien entendu, le projet de loi ne va pas régler ce problème. Il va peut-être le régler pour certaines demandes ou certains jugements du juge qui instruit le procès, dans un petit nombre de cas, mais il reste tous les autres cas.

Nous nous demandions s'il devrait y avoir une disposition dans la loi, semblable à ce qui existe ou ce qui existait dans le cas de la disposition de la dernière chance, l'article 745.6, selon lequel la personne qui souhaite se prévaloir de la libération conditionnelle anticipée devrait d'abord présenter une demande au juge, puis le juge devrait décider s'il y a, selon la prépondérance des probabilités, une possibilité raisonnable que la demande soit accueillie avant que le délinquant ne soit autorisé à s'adresser à la Commission des libérations conditionnelles.

Dans les cas du genre, où il n'y a aucun espoir de libération conditionnelle de toute façon, devrait-il y avoir un processus d'examen préalable dans le cadre duquel le juge formulerait un commentaire et un jugement sur la probabilité raisonnable que la demande de libération conditionnelle soit accueillie? Avez-vous réfléchi à quelque chose du genre?

**Mme O'Sullivan :** Je pense qu'il y a de nombreuses choses qui sont proposées et qui pourraient être réalisées. J'aimerais avoir l'occasion d'en parler davantage avec les victimes.

I can say, if I could use one example, some of the needs when it comes to information for victims about offenders in federal custody. As you know, I have asked to speak on Bill C-39, which speaks to some of the information and needs of victims in relation to parole hearings and information about that. Frankly, I had not actually been looking at that issue in relation to this bill.

**Senator Baker:** The previous witnesses before the committee said that the standard was too high — that is what I got from their testimony; that a balance of probabilities, that there is a reasonable prospect, would be too harsh and would therefore cancel out a possibility of certain people getting before the Parole Board.

Of course, that is easily solved by just changing the standard. In other words, you change the level of judgment, of proof that you have to give to the judge. It could be adjusted. If you do think about it in the future, let us know.

[Translation]

**Senator Chaput:** I was pleased to hear you say that Bill C-48 will have a positive impact on victims of crime.

You also mentioned that victims deserve a voice in the criminal justice system.

I totally agree with you. As much as possible, we should prevent the trauma and devastation victims experience when facing parole hearings.

What do you think about the idea of including that in the victim impact statement as an element judges must take into account when considering parole ineligibility?

In your view, should that element be included in a judge's decision?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** Any opportunity for victims to participate in the system and to have a voice is a good thing, absolutely.

[Translation]

**Senator Chaput:** Is that something you would support? Do you think that is a good idea?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** Yes.

[Translation]

**Senator Carignan:** It is interesting to hear first from lawyers and then from victims and people who represent them. From time to time that allows us to highlight a number of elements.

Je peux préciser, si je peux utiliser un exemple, certains des besoins lorsqu'il s'agit d'informer les victimes au sujet des délinquants sous responsabilité fédérale. Comme vous le savez, j'ai demandé à prendre la parole au sujet du projet de loi C-39, qui porte sur l'information et les besoins des victimes en relation avec les audiences de libération conditionnelle et l'information à ce sujet. Pour être franche, je n'ai pas examiné cette question en rapport avec le projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Baker :** Les témoins précédents ont dit que la norme était trop élevée — c'est ce que j'ai retenu de leur témoignage, c'est-à-dire que la prépondérance des probabilités, une possibilité raisonnable, serait trop sévère et empêcherait certains délinquants de pouvoir s'adresser à la Commission des libérations conditionnelles.

Bien entendu, ce problème est facile à régler : il suffit de changer la norme. Autrement dit, on modifie le niveau de jugement, le degré de la preuve qu'il faut fournir au juge. Ça pourrait être rajusté. Si vous y réfléchissez à un moment donné, faites-nous-en part.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** J'ai été heureuse de vous entendre dire que le projet de loi C-48 aura une incidence positive sur les victimes d'actes criminels.

Vous avez aussi mentionné la chose suivante, à savoir que les victimes méritent d'être considérées au sein du système de justice pénale.

Je suis totalement d'accord avec vous. Il faut éviter, le plus possible, les traumatismes et les effets dévastateurs causés aux victimes par la tenue d'audiences de libération conditionnelle.

Que pensez-vous de l'idée d'inclure cela dans la déclaration sur les répercussions sur la victime comme un élément dont le juge devrait tenir compte lorsqu'il décide de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle?

D'après vous, cet élément devrait-il être inclus dans la décision du juge?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Toute occasion pour les victimes de participer au système et de faire entendre leur voix est une bonne chose, assurément.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** C'est quelque chose que vous appuieriez? Vous trouvez que c'est une bonne idée?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Oui.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** C'est intéressant d'entendre des avocats d'abord et ensuite d'entendre des victimes et des représentants des victimes. Cela permet, de temps à autre, de mettre en relief certains éléments.

We heard Mr. Russomanno, from the Criminal Lawyers' Association, often use the term "right." And we often heard you use the word "accountability."

Do you find that the bill goes far enough in making offenders accountable? And more generally, do you find that the Criminal Code does enough in terms of offender accountability?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I think there are a tremendous number of issues out there in relation to accountability. In this legislation tenet, we are speaking about the need for accountability for each life taken. We are talking about the anxiety and emotional toll that victims and their families go through when an offender is granted a parole hearing.

I was interested to hear you use the word "rights" because that is something that we need to talk about on a national level. You said that you have heard both the defence bar and the lawyers speaking about offenders' rights. Of course, they have rights. We must respect that. When it comes to victims, however, the words we hear are "we should," "we may," "we should consider." We do not hear that "the victims have a right to have." These are the words that we must start hearing when it comes to victims. They have a right to information, a right to be part of the process and a right to be heard. The discussions we should be having are around victims' rights as well. I thank you for using that word. Too often, victims in the criminal justice system rarely hear that. I know we are talking about the other end of the system here, but it is about the fact that they have a right to participate and have their voice heard. We have heard even some of the suggestions coming up here.

Regarding some of the frustrations, I will use one example, namely, the ability to have a victim statement at a parole hearing. We talked about communication. First, a victim attending at a parole hearing is a policy, not a right. Where is the victims' right to attend the parole hearing? They are allowed to attend them through policy, not through a right. I will use that as a couple of minor examples. I will speak to some of the issues that we deal with, for example, with the victim statement. They will get a victim statement. Their victim statement must be prepared. The offender gets it ahead of time and has an opportunity to go through it. Victims may even get it back but they cannot say things in the statement because it has been redacted in some cases. I am using those as examples to answer your question to say that there are many areas that we want to look at when it comes to needs for victims within the criminal justice and the corrections system.

Un terme qu'on a entendu beaucoup de M. Russomanno du Criminal Lawyers' Association était « droit ». Et avec vous, on entend beaucoup le mot « responsabilisation ».

Considérez-vous que ce projet de loi va assez loin au niveau de la responsabilisation des délinquants? Et de façon plus générale, trouvez-vous que le Code criminel va assez loin en matière de responsabilisation du délinquant?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Je pense qu'il existe énormément de problèmes en ce qui concerne la responsabilité. L'idée du projet de loi, c'est qu'il est nécessaire qu'il y ait une responsabilité pour chaque vie enlevée. Nous parlons de l'anxiété et des émotions pénibles que les victimes et les membres de leur famille vivent lorsqu'un délinquant obtient une audience de libération conditionnelle.

J'ai trouvé intéressant que vous utilisiez le mot « droits », parce que c'est une chose dont nous devons parler à l'échelle nationale. Vous avez dit que vous avez entendu les membres du Barreau qui défendent les délinquants et les avocats parler des droits des délinquants. C'est évident qu'ils ont des droits. Nous devons respecter cela. Lorsqu'il s'agit des victimes, cependant, les expressions que nous entendons sont : « nous devrions », « nous pourrions » et « nous devrions envisager ». Nous n'entendons pas dire que « les victimes ont le droit d'avoir [...] » Voilà les expressions que nous devons commencer à entendre au sujet des victimes. Elles ont le droit d'obtenir de l'information, le droit de faire partie du processus et le droit d'être entendues. Il y a aussi des discussions que nous devrions tenir au sujet des droits des victimes. Je vous remercie d'avoir utilisé ce mot. Dans des cas trop nombreux, les victimes l'entendent rarement dans le système de justice pénale. Je sais que nous parlons de l'autre extrémité du système, mais il s'agit du fait qu'elles ont le droit de participer et de faire entendre leur voix. Nous avons même entendu certaines des suggestions en venant ici.

En ce qui concerne certaines des frustrations, je vais donner un exemple, c'est-à-dire la possibilité pour les victimes de formuler une déclaration à l'audience de libération conditionnelle. Nous avons parlé de communication. Tout d'abord, la participation d'une victime à l'audience de libération conditionnelle, c'est une politique, et pas un droit. Où est le droit des victimes de participer à l'audience de libération conditionnelle? Elles sont autorisées à y participer dans le cadre d'une politique, pas parce qu'elles en ont le droit. Je pourrais utiliser cela comme deux ou trois exemples mineurs. Je vais parler de certains des problèmes que nous abordons, par exemple, en ce qui concerne la déclaration de la victime. Les victimes ont l'occasion de faire une déclaration. Leur déclaration de la victime doit être préparée. Le délinquant la reçoit à l'avance et a l'occasion de la consulter. Les victimes peuvent même la récupérer, mais elles ne peuvent pas dire certaines choses dans leur déclaration parce qu'elle est censurée dans certains cas. Je vous donne ces exemples pour répondre à votre question et pour vous dire qu'il y a de nombreux aspects que nous voulons envisager lorsqu'il s'agit des besoins des victimes au sein du système de justice pénale et du système correctionnel.



[Translation]

**Senator Carignan:** In much the same vein, with regards to victims' rights, have you also considered using the Charter to assert some of those rights? The rights of offenders cannot override those of victims. Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms states that:

Everyone has the right to life, liberty and security of the person. . .

Victims also have the right to security and life. Have you begun to study and look into using section 7 of the Charter, for example, in order to positively assert the rights of victims?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** Absolutely, when it comes to looking at priorities from our office in terms of having this dialogue.

In our city, we have some vocal people. Professor Irvin Waller just released his book on victims' rights. I have been having dialogue as well internationally with Victim Support Europe, as well as Scotland, England and Wales. I will be attending an international conference in May to talk about it. They are developing a manifesto. They are ahead of us in many ways about where they are in terms of having this discussion. This is an issue that many people in Canada are talking about.

We were talking here today about people who have committed multiple murders. From across this country, without a doubt there is not one family or victim to whom I speak that does not talk about the frustration of why they cannot access certain things or have certain information. They understand that, in certain cases, it is about balance, but right now the balance seems to be in terms of the offenders rather than in terms of the victims. It is about this rebalance and respecting both the offender and the victim's needs in this. Right now, we need to rebalance.

**The Chair:** Ms. O'Sullivan, I have a question about something that has been nibbling away in the back of my mind. I should have asked the Parole Board representative but I did not, so I will ask you because I think you understand the system.

Does not the Parole Board have the power to say, after a hearing, when parole is denied, that an offender cannot apply again within two years and will have to wait a longer period, or is that just a figment of my imagination?

**Ms. O'Sullivan:** I have Mr. Théorêt behind me here — at least, he was here.

**The Chair:** If you do not know, that is fine. Obviously, I do not know either.

**Ms. O'Sullivan:** I am not sure. Here he is. He is my ex-Correctional Service of Canada person.

**The Chair:** Could you please sit down and identify yourself, sir?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Peut-être dans le même sens, au niveau du droit des victimes, avez-vous commencé à penser à utiliser, vous aussi, la Charte pour revendiquer certains droits? Les droits de l'un se terminent où les droits de l'autre commencent. L'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés dit :

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne [...]

La victime a aussi droit à la sécurité et à la vie. Avez-vous commencé à étudier et approfondir cet aspect pour revendiquer des droits positifs pour les victimes en vous basant sur l'article 7 de la Charte, par exemple?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Certainement, lorsqu'il s'agit d'envisager les priorités de notre bureau pour ce qui est de tenir ce dialogue.

Dans notre ville, il y a des gens qui s'expriment haut et fort. M. Irvin Waller vient de publier un livre sur les droits des victimes. J'ai participé à ce dialogue à l'échelle internationale aussi avec Victim Support Europe, ainsi qu'en Écosse, en Angleterre et au Pays de Galles. Je vais participer à une conférence internationale en mai pour en parler. Ils sont en train de rédiger un manifeste. Ils sont en avance sur nous à bien des égards pour ce qui est de tenir ce dialogue. Il s'agit d'un enjeu dont beaucoup de gens parlent au Canada.

Nous parlions ici aujourd'hui de gens qui ont commis des meurtres multiples. Partout au pays, il ne fait aucun doute qu'il n'y a aucune famille ou victime avec qui j'ai parlé qui ne parle pas de la frustration liée au manque d'accès à certaines choses ou à certains renseignements. Les gens comprennent que, dans certains cas, c'est une question d'équilibre, mais, à l'heure actuelle, on semble favoriser les délinquants plutôt que les victimes. Il s'agit de rétablir l'équilibre et de respecter les besoins du délinquant et de la victime dans le cadre du processus. En ce moment, nous devons rétablir l'équilibre.

**La présidente :** Madame O'Sullivan, j'ai une question concernant une chose qui me trotte dans la tête. J'aurais dû la poser à la représentante de la Commission des libérations conditionnelles, mais je ne l'ai pas fait, alors je vais vous la poser, parce que je pense que vous comprenez le système.

Est-ce que la Commission des libérations conditionnelles n'a pas le pouvoir de dire, après une audience, lorsque la libération conditionnelle est refusée, que le délinquant ne peut en faire la demande encore une fois dans les deux ans et devra attendre plus longtemps, ou est-ce quelque chose que j'ai imaginé?

**Mme O'Sullivan :** J'ai M. Théorêt derrière moi — du moins, il était ici.

**La présidente :** Si vous ne le savez pas, ce n'est pas grave. Évidemment, je ne le sais pas non plus.

**Mme O'Sullivan :** Je ne suis pas sûre. Le voici. C'est mon ex-représentant du Service correctionnel du Canada.

**La présidente :** Pouvez-vous vous asseoir et vous identifier, monsieur?

**Ms. O'Sullivan:** He is from my office.

**The Chair:** He is from the Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime.

**Louis Théorêt, Directeur, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:** I am from the ombudsman's office.

**The Chair:** My question was vague, based on only the most fragmentary sort of echo of a recollection in my mind. I have this vague niggling that the Parole Board has the power, once it has refused parole to someone, to say that that person may not come back again within two years and will have to wait a longer period of time. Am I making that up?

**Mr. Théorêt:** They have the right to appear in two years.

**The Chair:** And the Parole Board cannot lengthen that period?

**Mr. Théorêt:** There are certain conditions. However, by and large, they have the right to appear every two years.

**The Chair:** So much for my figments of imagination. I will try to track down whatever it was that I was in fact thinking of. I will enlighten committee members if it seems pertinent.

Thank you very much, Ms. O'Sullivan. It is always helpful to us to have you with us. We will see you again tomorrow afternoon. I hope have you a good night. We will look forward to seeing you tomorrow.

We shall meet again tomorrow morning at 10:30 a.m., at which time we shall proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-48.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, March 3, 2011

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which were referred Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act; and Bill C-21, An Act to amend the Criminal code (sentencing for fraud), met this day at 10:40 a.m. to give consideration to the bills.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair.

[English]

**The Chair:** Colleagues, as you know, this morning's agenda, as agreed upon by the steering committee, calls for us to begin with clause-by-clause consideration of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act.

[Translation]

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-48?

**Mme O'Sullivan :** Il travaille à mon bureau.

**La présidente :** Il travaille au Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels.

**Louis Théorêt, directeur, Bureau de l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels :** Je travaille au bureau de l'ombudsman.

**La présidente :** Ma question était vague, mais elle était fondée sur ce qui est seulement l'écho le plus fragmentaire d'un souvenir dans mon esprit. J'ai cette vague impression que la Commission des libérations conditionnelles a le pouvoir, une fois qu'elle a refusé d'accorder la libération conditionnelle à une personne, de dire que cette personne ne pourra pas se présenter devant elle dans les deux ans et devra attendre plus longtemps. Est-ce que j'invente ça?

**M. Théorêt :** Le délinquant a le droit de se présenter deux ans plus tard.

**La présidente :** Et la Commission des libérations conditionnelles ne peut prolonger cette période?

**M. Théorêt :** Il y a certaines conditions. Toutefois, de façon générale, les délinquants ont le droit de se présenter tous les deux ans.

**La présidente :** C'était donc le fruit de mon imagination. Je vais essayer de retrouver ce à quoi je pensais en fait. J'en ferai part aux membres du comité si ça me semble pertinent.

Merci beaucoup, madame O'Sullivan. Votre présence nous est toujours utile. Nous vous reverrons demain après-midi. Passez une bonne soirée. Nous avons hâte de vous revoir demain.

Nous nous réunirons de nouveau demain matin, à 10 h 30, et nous procéderons à ce moment-là à l'étude article par article du projet de loi C-48.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 3 mars 2011

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence, et le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude), se réunit aujourd'hui, à 10 h 40, pour étudier les projets de loi.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**La présidente :** Collègues, comme vous le savez, d'après l'ordre du jour fixé par le comité de direction, nous devons entreprendre ce matin l'étude article par article du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence.

[Français]

Est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C-48?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Chair:** Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

**The Chair:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed.

[*Translation*]

Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

**The Chair:** Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Chair:** Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

**The Chair:** Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*Translation*]

**The Chair:** Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

**The Chair:** Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

[*Translation*]

Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

**Des voix :** D'accord.

[*Traduction*]

**La présidente :** Êtes-vous d'accord pour suspendre l'adoption du titre?

**Des voix :** D'accord.

[*Français*]

**La présidente :** Êtes-vous d'accord pour suspendre l'adoption de l'article 1 qui contient le titre abrégé?

**Des voix :** D'accord.

[*Traduction*]

**La présidente :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article est adopté.

[*Français*]

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

[*Traduction*]

**La présidente :** L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

[*Français*]

**La présidente :** L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

[*Traduction*]

**La présidente :** L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

[*Français*]

**La présidente :** L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

[*Traduction*]

**La présidente :** L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.

[*Français*]

L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.

[English]

Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** It is agreed.

[Translation]

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

[English]

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Hon. Senators:** No.

**The Chair:** Is it agreed that I report this bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** I shall do that at this afternoon's sitting, at which time Senator Wallace will take the chair of this committee.

As you know, we have a particularly long agenda today. The next element of our proceedings is to continue our study of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud). Our first witnesses were scheduled to appear at 11, but I believe they are already here, so we will continue.

[Translation]

We are continuing our study of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

As you will remember, yesterday, we heard the statement of the minister, the Honourable Mr. Nicholson. Today we will hear from expert officials to assist us in our study of the bill. We have, from the Department of Justice Canada, Ms. Katherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; and Ms. Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section.

[English]

From the Department of Finance, we have Mr. Nicolas Marion, Chief of Capital Markets and International Affairs, and Joan Monahan, General Counsel, and Kaetlynd McRae, Economist, Securities Policies Division.

[Traduction]

L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** L'article est adopté.

[Français]

L'article 1 qui contient le titre abrégé est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Adopté.

[Traduction]

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Est-ce que le comité veut annexer des observations au rapport?

**Des voix :** Non.

**La présidente :** Est-il convenu que je fasse rapport de ce projet de loi au Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**La présidente :** Je le ferai durant la séance de cet après-midi. Le sénateur Wallace assumera la présidence du comité à ma place.

Comme vous le savez, nous avons un ordre du jour particulièrement chargé. Le point suivant à l'ordre du jour est la poursuite de l'étude du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude). Nous devons entendre les premiers témoins à 11 heures, mais je pense qu'ils sont déjà arrivés. Nous allons donc poursuivre.

[Français]

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

Vous vous souviendrez que, hier, nous avons entendu la déclaration du ministre, l'honorable M. Nicholson. Nous recevons aujourd'hui des fonctionnaires experts pour nous aider dans notre étude du projet de loi. Nous recevons, du ministère de la Justice Canada, Mme Katherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal; et Mme Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

[Traduction]

Nous recevons trois représentants du ministère des Finances, à savoir M. Nicolas Marion, chef, Marchés capitaux et relations internationales; Joan Monahan, avocate générale; et Kaetlynd McRae, économiste, Division des politiques en matière de valeurs mobilières.

Thank you all for being here. As you know, normally, when we have officials, we do not ask for opening statements unless there is an opening statement that any of you wish to make. Since there is not, we will go first to Senator Poulin.

[*Translation*]

**Senator Poulin:** I want to thank Ms. Kane for being here together with her team. I had the pleasure of attending a meeting at which Ms. Klineberg led the discussion on Bill C-21.

Yesterday I made a speech and was asked questions about this bill to which I did not know the answers. Today I would like to get the answers that I did not have in the Senate yesterday.

During that meeting, you talked to us about case studies that you had done. Could you summarize the results of your research into those white collar crime case studies once again?

[*English*]

**Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Do I have an hour? Unfortunately, it is not a simple matter to resume. I presume you are speaking about the sentencing.

It is difficult to summarize because there can be any number of differences in the facts involved in a fraud case. There are cases of fraud in a few hundred thousand dollars and in several hundred thousand dollars and cases of fraud of a few million dollars and cases of fraud which are over hundreds of millions of dollars.

There are also differences in terms of the level of involvement of the people who are convicted of fraud, whether they were the mastermind or whether they were an assistant to the fraud. There are also differences in terms of the motivation for the fraud. In some cases, the fraud is for personal gain. In other cases there is accounting fraud. In the *Livent* case, the purpose was to show more money coming into the company so they could put on wonderful theatre productions. There were no allegations that Mr. Drabinsky personally benefited from the fraud in that case.

There are also differences in terms of whether the people convicted of fraud were in a position of trust relative to the victims. Not every fraudster is. Someone could come to your house and say they will renovate. They are not in a position of trust toward you, but they may take the money and disappear without doing renovations.

Merci à vous tous d'être parmi nous. Comme vous le savez, lorsque nous recevons des fonctionnaires, nous ne leur demandons pas de présenter de déclarations préliminaires, mais ils peuvent en présenter une s'ils le souhaitent. Comme ce n'est pas le cas, nous allons passer aux questions, en commençant par le sénateur Poulin.

[*Français*]

**Le sénateur Poulin :** Je remercie Mme Kane d'être ici avec son équipe. J'ai eu le plaisir de participer à une rencontre dont Mme Joanne Klineberg dirigeait la discussion sur le projet de loi C-21.

Hier, j'ai prononcé un discours et je me suis fait poser des questions sur ce projet de loi pour lesquelles je ne connaissais pas les réponses. J'aimerais bien aujourd'hui obtenir les réponses que je n'avais pas hier au Sénat.

Vous nous aviez parlé durant cette réunion d'étude de cas que vous avez faits. Pourriez-vous nous résumer, encore une fois, le résultat de votre recherche avec ces études de cas liées aux crimes de cols blancs.

[*Traduction*]

**Joanne Klineberg, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Ai-je une heure pour répondre à cela? Il s'agit malheureusement d'une question à laquelle il est difficile de répondre en quelques mots. Je suppose que vous parlez de la détermination de la peine.

Il est difficile de répondre en quelques mots parce que les faits en cause dans une affaire de fraude peuvent varier d'une affaire à l'autre. Dans certains cas, il s'agit d'une fraude de quelques centaines de milliers de dollars, dans d'autres cas, d'une fraude de plusieurs centaines de milliers de dollars ou de quelques millions de dollars. Il y a même des cas de fraude de centaines de millions de dollars.

En outre, le degré d'implication des personnes accusées de fraude peut varier — l'accusé peut être le cerveau de la fraude, ou alors le complice de ce dernier. Il y a aussi des différences en ce qui a trait au motif de la fraude — dans certains cas, le fraudeur agit pour son bénéfice personnel, et dans d'autres, il s'agit d'une fraude de comptabilité. Dans l'affaire *Livent*, l'objectif était de montrer que l'entreprise continuait à avoir des entrées d'argent, de manière à ce qu'elle puisse continuer de présenter de merveilleuses productions théâtrales. Il n'a jamais été allégué que M. Drabinsky avait retiré un avantage personnel de cette fraude.

De surcroît, dans certains cas, la personne accusée de fraude était en position de confiance par rapport aux victimes et dans d'autres, non. Les affaires de fraude ne font pas toujours intervenir de l'abus de confiance. Il se peut que vous fassiez affaire avec un entrepreneur qui s'engage à effectuer des renovations dans votre maison, et qu'il disparaisse avec l'argent sans faire les travaux pour lesquels vous l'avez payé, mais on ne peut affirmer que ce fraudeur était en position de confiance par rapport à vous.

However, when it comes to people who are allegedly selling securities, they may well be in a position of trust, depending on their relationship with the person and the level of expertise they say they have.

When you take all those factors into account, and many others, you can see that it is impossible to give a summary of the sentences.

I can say that, for about the last decade, many courts of appeal have recognized what they call large-scale frauds, in particular those involving a breach of trust of some kind. For those cases, they say that there ought to be at least a penitentiary sentence, so at least two years. We do see sentences, when the amounts get higher, of four to seven, or even much more recently we are seeing cases in the 10- to 12-year range. It will depend on the value of the fraud, the motivation for the fraud, how long it went on, how many victims there are.

It is really not an easy task to give a summary of what the cases say in general, without explaining that there can be tremendous variations, depending on the circumstances.

[Translation]

**Senator Carignan:** My question is for Ms. Klineberg as well and will be similar to that of Senator Poulin. In sentencing, the court has to identify various aggravating or mitigating factors. It must also identify the statutory indicators that Parliament has given it in order to consider the severity of the sentence, that is the maximum sentence, and obviously the minimum sentence, if Parliament felt the need to set one.

Am I wrong in saying that setting a minimum two-year sentence will also send the courts the signal that harsher sentences will have to be imposed for all these kinds of fraud in view of the fact that the minimum sentence is now two years? In other words, it cannot just account for the cases by saying, "In any case, it was already more than two years". If a minimum two-year sentence is imposed, cases that normally would receive a sentence of three years will now get one of perhaps four or five years because the judge will take into account the fact that Parliament has set a minimum of two years.

I do not know whether my question is clear enough. Is what I am saying correct, or are there any distinctions to be drawn?

[English]

**Ms. Klineberg:** I am not sure that the courts would look at a minimum sentence that was already below what the courts would give in the absence of the minimum, and use the minimum as a reason to increase the sentence they otherwise would have given. I am not sure a court would take that view.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'une personne qui prétend vendre des valeurs mobilières, il se peut très bien que celle-ci se trouve en position de confiance, selon la relation qu'elle entretient avec son client et le degré d'expertise qu'elle affirme posséder.

Comme vous pouvez le constater, si l'on tient compte de tous ces facteurs et de bien d'autres encore, il est impossible de fournir un résumé pour ce qui est des peines imposées.

Je peux dire que, au cours des dix dernières années environ, de nombreux tribunaux d'appel ont reconnu l'existence de ce qu'ils appellent les fraudes à grande échelle, particulièrement celles faisant intervenir une certaine forme d'abus de confiance. Les tribunaux ont fait valoir que, dans ces cas-là, il convenait d'imposer à tout le moins une peine à purger dans un pénitencier, c'est-à-dire, une peine d'emprisonnement d'une durée minimale de deux ans. Des peines d'emprisonnement de quatre à sept ans ont été imposées pour des fraudes plus importantes, et tout récemment, on a même vu des peines allant de 10 à 12 années d'emprisonnement être imposées. Tout dépend de la valeur, du motif et de la durée de la fraude, de même que du nombre de victimes de la fraude.

Il n'est vraiment pas facile de présenter un résumé général des peines imposées dans les affaires de fraude, car il faut expliquer que les faits en cause varient énormément d'une affaire à l'autre.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Ma question s'adresse également à Mme Klineberg et va dans le même sens que celle du sénateur Poulin. En matière de sentences, le tribunal doit identifier différents facteurs aggravants ou atténuants. Il doit aussi identifier les indices législatifs que le législateur lui a donnés pour qu'il considère la lourdeur de la peine, donc la peine maximale et, évidemment, la peine minimale, si le législateur a senti le besoin d'en fixer une.

Est-ce que je commets une erreur en disant que le fait de prévoir une peine minimale de deux ans va également envoyer le signal aux tribunaux que, pour l'ensemble des fraudes de ce type, il devra être imposé des peines plus sévères compte tenu de ce que la peine minimale est maintenant de deux ans? Autrement dit, on ne peut pas seulement comptabiliser les cas en disant « de toute façon, il y a avait déjà plus que deux ans ». Du fait qu'on impose une peine minimale de deux ans, des cas qui auraient normalement vu une peine de trois ans en verront maintenant peut-être une de quatre ou de cinq ans, parce que le juge tiendra compte de ce que le législateur a fixé le minimum à deux ans.

Je ne sais pas si ma question est assez claire. Est-ce que ce que je dis est exact ou est-ce qu'il y a des nuances à faire?

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Je ne suis pas certaine que les tribunaux se serviraient de nouvelles dispositions relatives aux peines minimales pour augmenter la durée de la peine qu'ils auraient imposée en l'absence de dispositions sur les peines minimales. Je ne suis pas sûre que les tribunaux adopteraient une telle façon de faire.

By contrast, when the maximum penalty for fraud was increased from 10 to 14, that is a factor the courts would consider to say that Parliament stated that this offence, in its most serious form, is now more serious than it was before, therefore when we sentence anyone for fraud, we will increase the level.

I do not think that with a mandatory minimum it would have the same effect. I think it instructs the courts not to go below that level. With a sentence, for instance, of 10 years for a very large fraud, I would not imagine the courts would say that because there is a mandatory minimum of two years I should give 11 years instead of 10.

[Translation]

**Senator Carignan:** Without going beyond 10 years, it definitely could not go higher than the maximum?

[English]

**Ms. Klineberg:** I do not know. I would not think so.

**Senator Runciman:** I was wondering if you have any experience with respect to frauds committed against governments, and if there is a track record of less severe penalties. I am thinking of the case the minister referenced, the *Coffin* case in Montreal in the sponsorship scandal, where originally there was a conditional sentence, then the Court of Appeal upped it to 18 months. I assume the gentleman walked after 6 months. In Manitoba, a Health Canada bureaucrat was given house arrest for defrauding the federal government of over \$1 million.

I am wondering if there is a perception with the courts that this is a victimless crime, and consequently we are seeing what appear to be lesser sentences meted out to individuals who defraud governments. Of course, it is not victimless, all taxpayers are the victims.

**Ms. Klineberg:** I have not seen anything in the case law to suggest that frauds against governments are viewed less seriously. I should mention, none of those courts have given a monetary threshold for what large-scale fraud means. You see a variation in terms of the cases that are categorized as large-scale fraud, but some of those cases were frauds against governments. Some were very large-scale health insurance frauds. The courts, from what I can read in jurisprudence, do take those cases seriously.

En revanche, lorsque la peine maximale pour les cas de fraude est passée de 10 à 14 années d'emprisonnement, les tribunaux ont considéré que cela signifiait que le Parlement avait voulu signifier que, dans les cas les plus graves, cette infraction devait faire l'objet de peines plus sévères qu'auparavant, et qu'il fallait donc accroître la durée des peines imposées à quiconque commet une fraude.

Je ne crois pas que l'imposition d'une peine minimale aurait le même effet. À mon avis, des dispositions relatives à une peine minimale indiqueraient aux tribunaux qu'ils ne doivent pas imposer une peine d'une durée inférieure au minimum requis. Par exemple, dans le cas d'une fraude à très grande échelle, je ne pense pas que les tribunaux imposeront une peine d'emprisonnement de 11 ans plutôt que de 10 ans pour la simple raison qu'il existe une peine minimale d'emprisonnement de deux ans.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Sans aller au-delà de dix ans, c'est certain qu'il ne pourrait pas aller plus haut que le maximum?

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Je ne sais pas. Je serais portée à croire que non.

**Le sénateur Runciman :** J'aimerais savoir si vous vous êtes penchés sur des cas de fraudes commises contre des gouvernements, et s'il existait des antécédents de peines moins sévères imposées dans ces cas-là. Je songe à l'affaire à laquelle le ministre a fait allusion, à savoir l'affaire *Coffin*, qui concerne des faits survenus à Montréal et liés au scandale des commandites. À l'origine, une peine d'emprisonnement avec sursis avait été imposée, mais ultérieurement, la Cour d'appel a augmenté la durée de la peine et l'a fait passer à 18 mois. Je présume que le monsieur a été remis en liberté au bout de six mois. Au Manitoba, un bureaucrate de Santé Canada s'est vu imposer une peine d'assignation à résidence pour avoir commis une fraude de plus de un million de dollars contre le gouvernement fédéral.

J'aimerais savoir si les tribunaux considèrent qu'il s'agit là de crimes sans victime, et que cela explique pourquoi des peines moins sévères semblent être infligées aux personnes qui commettent une fraude à l'endroit des gouvernements. Bien sûr, il ne s'agit pas de crimes sans victime — tous les contribuables sont victimes de ces crimes.

**Mme Klineberg :** À mes yeux, la jurisprudence ne contient rien qui semble indiquer que les fraudes contre les gouvernements sont considérées par les tribunaux comme étant moins graves que d'autres types de fraudes. Il convient de souligner qu'aucun tribunal n'a fixé de seuil pour ce qui est du montant à partir duquel une fraude peut être considérée comme une fraude à grande échelle. Le montant des fraudes considérées comme des fraudes à grande échelle varie d'une affaire à l'autre, mais dans certains cas, il s'agissait de fraudes contre un gouvernement. Certaines fraudes à très grand échelle ont été commises contre le régime d'assurance-santé. D'après mon examen de la jurisprudence, les tribunaux prennent ces affaires au sérieux.

**Senator Runciman:** The appeal court did. I think you are talking about the Ontario case with the doctor defrauding OHIP.

**Ms. Klineberg:** There are others of that nature as well. There may not be victims submitting victim impact statements of the sort we talked about yesterday, so there might be an absence of additional aggravating factors, where individuals are the victims of the fraud, but I am not sure that translates into the courts treating these cases less seriously. I think they handle them on the basis of the evidence before them.

**Senator Runciman:** Another thing that jumped out in these briefing notes provided to us is that restitution is ordered in only 16 per cent of fraud cases. Do you have any views with respect to that statistic?

**Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Restitution tends to be ordered infrequently in cases in general. You will note in this bill there is an encouragement for the court to consider restitution. Where it is an appropriate part of the sentence it will be ordered, but a variety of factors come into play in terms of restitution. The amount must be readily ascertainable, because the criminal courts cannot become a forum for sorting out disputes about what the actual losses are.

It must be considered to be appropriate as part of the sentence. Often, restitution is not an appropriate part of the sentence, and that is why it is not ordered and that is why the rates of restitution are low.

Ability to pay is taken into account as well. If there are no resources from which that restitution can be made, it becomes an order that cannot be satisfied. Courts often take that into consideration, and they will not make the order accordingly.

We do think that with this bill and because these frauds have a monetary value in most cases, there may be an increase in restitution ordered as a part of the sentence.

**Senator Runciman:** Do you have any data on how often restitution orders are followed through?

**Ms. Kane:** We do have some information as part of our work in the Policy Centre for Victim Issues in terms of restitution, and we are working diligently with our provincial colleagues to see how efforts can be made to ensure restitution orders that are imposed are collected.

**Le sénateur Runciman :** Le tribunal d'appel l'a fait. Je crois que vous faites allusion au médecin ontarien qui a commis une fraude contre la RAMO.

**Mme Klineberg :** Il y a d'autres cas du même genre. Il se peut qu'aucune déclaration de la victime du genre de celles dont nous avons parlé hier ne soit présentée, et qu'il n'y ait aucune circonstance aggravante supplémentaire relative aux personnes victimes de la fraude, mais je ne suis pas certaine que cela se traduit par le fait que les tribunaux prennent ces affaires moins au sérieux. Je crois qu'ils instruisent ces affaires en se fondant sur les éléments de preuve qui leur sont présentés.

**Le sénateur Runciman :** Les notes d'information qui nous ont été fournies indiquent également qu'une ordonnance de dédommagement n'est imposée que dans 16 p. 100 des cas de fraude. Avez-vous une quelconque opinion à formuler à propos de cette statistique?

**Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** De façon générale, il est peu fréquent qu'une ordonnance de dédommagement soit imposée. Vous constaterez que le projet de loi encourage les tribunaux à envisager l'imposition d'une telle ordonnance. Une ordonnance de dédommagement est rendue dans le cadre d'une peine lorsque cela est approprié, mais divers facteurs entrent en ligne de compte. Le montant du dédommagement doit être facilement déterminable, car les tribunaux pénaux ne peuvent pas se transformer en instance servant à déterminer le montant des pertes réelles subies par les victimes.

Pour qu'une ordonnance de dédommagement soit rendue, il faut que le tribunal considère qu'il est approprié d'en imposer une dans le cadre de la peine. Il arrive souvent que cela ne soit pas le cas, et c'est pourquoi les tribunaux décident de ne pas en imposer, et que la fréquence d'imposition est faible.

Il faut également tenir compte de la capacité de payer. Si le condamné ne dispose pas des ressources lui permettant de verser le dédommagement, l'ordonnance ne pourra pas être respectée. Il arrive souvent que les tribunaux prennent ce facteur en considération, et qu'ils décident donc de ne pas rendre d'ordonnance de dédommagement.

Nous estimons que le projet de loi se traduira par une augmentation du nombre d'ordonnances de dédommagement rendues dans le cadre d'une peine, vu que la majeure partie des fraudes s'assortissent d'une composante monétaire.

**Le sénateur Runciman :** Disposez-vous de données quant à la fréquence à laquelle les ordonnances de dédommagement sont respectées?

**Mme Kane :** Grâce à notre travail au sein du Centre de la politique concernant les victimes, nous disposons de quelques renseignements relatifs aux dédommagements, et nous collaborons assidument avec nos collègues des provinces pour déterminer quels efforts peuvent être déployés pour faire en sorte que les ordonnances de dédommagement qui sont imposées soient respectées.



Some provinces will waive the fees that are attached to filing that order in the civil courts to have it executed. Some will provide the victim with an information kit about how to go about enforcing the order.

At the end of the day, these things are not easy. If the offender has no assets that can be attached, it is impossible for the victim to satisfy the restitution order.

**Senator Runciman:** The minister addressed this yesterday, but there is still some fuzziness surrounding the definition of “community” in “community impact statement.” Could you speak to that?

**Ms. Kane:** Certainly. As senators know, there are already provisions in the code with respect to victim impact statements. They have been in the code since 1988, and there has been an evolution in terms of the court’s acceptance of victim impact statements. There have been a number of amendments made over the years.

Victim impact statements are the norm. The direct victims of crime, and other victims as defined in the Criminal Code, have an opportunity to submit a victim impact statement. The court is required to consider that victim impact statement when sentencing.

There is no obligation on a victim to present a victim impact statement, but, where they want to, they may do so. The court may also permit them to present it orally.

The community impact statement is meant to complement the victim impact statement and is for people other than those considered victims. There could be some overlap. It is meant for the other people or communities who are impacted by the crime. In situations where the victim is not readily identifiable or, for example, in drug cases where a whole community might be impacted by drug trafficking in their parks, we have seen communities submit victim impact statements at the sentencing of an offender to show how they have been impacted by reduced property values, increased risk of crime and so on. That has been the typical use of community impact statements to date. It could be done by the president of a condominium association or a community association or other such organization.

In this bill, we are contemplating that a spokesperson for whole communities of interest or communities geographically could submit an impact statement to show how they have been affected by the fraud. For example, in a small village or town where many members have been victims of fraud such that their savings have

Quelques provinces renoncent à percevoir les frais rattachés au dépôt d’une ordonnance devant un tribunal civil aux fins de son exécution, et fourniront à la victime une trousse d’information concernant les mesures à prendre relativement à l’exécution de l’ordonnance.

Au bout du compte, ces choses ne sont pas simples. Si le contrevenant ne possède aucun élément d’actif pouvant être saisi, il est impossible pour la victime d’obtenir le dédommagement qui lui a été consenti.

**Le sénateur Runciman :** Hier, le ministre a abordé cette question, mais la définition de « collectivité » dans l’expression « déclaration au nom d’une collectivité » demeure un peu floue. Pouvez-vous dire quelque chose à ce sujet?

**Mme Kane :** Certainement. Comme les sénateurs le savent, le code contient déjà des dispositions relatives aux déclarations au nom d’une collectivité. Ces dispositions ont été inscrites dans le code en 1988, et depuis ce temps, il y a eu une évolution en ce qui concerne l’admission par les tribunaux des déclarations au nom d’une collectivité. Un certain nombre d’amendements ont été apportés au fil des ans.

Les déclarations de la victime constituent la norme. Les victimes directes d’actes criminels et les autres victimes au sens du Code criminel ont la possibilité de déposer une déclaration de la victime. Le tribunal est tenu de prendre en considération la déclaration de la victime au moment de la détermination de la peine.

Les victimes n’ont pas l’obligation de présenter une déclaration de la victime, mais elles ont la possibilité de le faire si elles le veulent. En outre, le tribunal peut permettre que cette déclaration soit présentée de vive voix.

La déclaration au nom d’une collectivité se veut un complément de la déclaration de la victime, et concerne les personnes autres que celles considérées comme des victimes. Il se peut aussi que les deux se recoupent. La déclaration au nom de la collectivité concerne les collectivités ou les personnes autres que les victimes, et qui ont été touchées par l’acte criminel. Dans les cas où la victime n’est pas aisément identifiable, ou, par exemple, dans les cas de trafic de drogues où l’ensemble d’une collectivité peut être touché par le trafic de drogues qui a lieu dans ses parcs publics, il est arrivé que des collectivités déposent des déclarations de la victime au moment de la détermination de la peine d’un contrevenant pour démontrer l’incidence qu’a eue le crime sur les membres de la collectivité, par exemple, une diminution de la valeur des propriétés ou une augmentation du taux de criminalité. À ce jour, c’est habituellement de cette façon que les déclarations au nom d’une collectivité ont été utilisées. Une telle déclaration pourrait être présentée par le président d’une association de copropriétaires, une association communautaire ou une autre organisation du genre.

Ce qui est envisagé avec le projet de loi, c’est qu’un porte-parole d’une communauté d’intérêts ou d’une collectivité puisse déposer une déclaration pour montrer dans quelle mesure la fraude a eu des répercussions sur elle. Par exemple, dans le cas où de nombreux habitants d’un petit village ou d’une petite ville ont

been depleted, there will be an impact on the economy of the town because people living there will not have the resources. There will be impacts to others.

People in a retirement home who have been victims of fraud, even those who are not direct victims, may suffer a lack of trust and their standard of life may change if the dynamics of that retirement home community change because some have to leave and live elsewhere.

A whole variety of communities can be considered to have a role at sentencing. If they have a spokesperson that can be identified and they can indicate how they have been impacted, a community impact statement can be considered. It is not a requirement. It is at the discretion of the judge. This provision will make it clear to the judge that there is no impediment to the judge receiving that information at sentencing. At sentencing, the court has a great deal more discretion in terms of the information they take into account. This is just one additional type of information.

**Senator Runciman:** Wide latitude is afforded to the judge in terms of interpreting “community.”

**Ms. Kane:** There is quite a bit of latitude both ways. If a judge thinks this will slow down the sentencing proceedings and will not have the anticipated value or that it will detract or there are competing impact statements, he or she can narrow the number of statements heard in an effort to move on and get the sentencing done in a fair way.

**Senator Joyal:** Ms. Kane my first question is about the concept of community, which I had raised yesterday. You were ready to answer but deferred to this morning. When I read 380.4(1), it seems that if taken literally there is only one community. I heard your explanation to Senator Runciman that there might be more than one community affected by the fraud. An offender might have targeted seniors in one scheme and town folk in another scheme. Different communities might be affected by an offender.

The section seems to concentrate only on “by a person on a community.” Would it be possible for the judge to ask for different spokespersons from the different communities affected?

**Ms. Kane:** Yes, there is no limit. It says, “a community,” not “the community.” The word “a” signifies that it could be a range of communities. Practically speaking, the sentencing judge will have some practical limits on the number of community impact statements that he feels will be of assistance at the sentencing. The

été victimes d’une fraude et ont perdu leurs économies, la fraude aura des répercussions sur l’économie du village ou de la ville, car les habitants auront perdu leurs ressources. Des personnes autres que les victimes seront touchées.

Supposons que des personnes vivant dans une maison d’accueil pour personnes âgées aient été victimes d’une fraude. Si la dynamique de la maison change parce que certaines victimes doivent aller vivre à un autre endroit, on peut dire que la fraude a des répercussions non seulement sur les victimes directes, mais aussi sur les autres personnes, dont la confiance sera affectée et dont le niveau de vie pourrait diminuer.

On peut considérer que toutes sortes de collectivités ont un rôle à jouer en ce qui concerne la détermination de la peine. Si une collectivité est en mesure de désigner un porte-parole et de démontrer dans quelle mesure elle a été touchée par la fraude, la déclaration au nom de la collectivité peut être prise en considération. Toutefois, le juge n’est pas tenu de le faire — cette décision est laissée à sa discrétion. Les dispositions relatives à la déclaration au nom de la collectivité indiqueront clairement que rien n’empêche le juge de recevoir ces renseignements au moment de la détermination de la peine — à ce stade, le tribunal a beaucoup plus de latitude en ce qui a trait aux renseignements dont il tient compte. Il s’agit simplement d’un type supplémentaire de renseignements.

**Le sénateur Runciman :** Le juge a une grande latitude en ce qui a trait à l’interprétation du mot « collectivité ».

**Mme Kane :** Il y a pas mal de latitude d’un côté comme de l’autre. Si un juge estime qu’une déclaration au nom d’une collectivité ralentira la procédure de détermination de la peine, n’aura pas autant de valeur, qu’elle portera atteinte au processus ou que des déclarations se contredisent, il peut réduire le nombre de déclarations entendues afin d’aller de l’avant et de procéder à la détermination de la peine de façon équitable.

**Le sénateur Joyal :** Ma première question s’adresse à Mme Kane et concerne la notion de « collectivité », que j’ai évoquée hier. Vous étiez prête à répondre à ma question, mais vous m’avez dit que vous y répondriez ce matin. Si l’on prend le libellé du paragraphe 380.4(1) au pied de la lettre, il semble qu’il n’est question que d’une seule collectivité. J’ai entendu les explications que vous avez fournies au sénateur Runciman selon lesquelles plus de une collectivité peut être touchée par une fraude. Un contrevenant peut s’être attaqué à des personnes âgées dans le cadre d’une manoeuvre frauduleuse, et aux habitants d’une ville dans le cadre d’une autre. Un fraudeur peut s’attaquer à plus d’une collectivité.

Il semble que le paragraphe 380.4(1) ne vise que les déclarations faites « par une personne au nom d’une collectivité ». Est-ce qu’un juge a la possibilité de demander à divers porte-parole de diverses collectivités touchées de présenter une déclaration?

**Mme Kane :** Oui, aucune limite n’est fixée. Le libellé du paragraphe indique « une collectivité », et non pas « la collectivité ». L’article « une » signifie qu’il pourrait s’agir de plusieurs collectivités. D’un point de vue pragmatique, le juge qui impose la peine imposera certaines limites concrètes quant au

judge can limit the number of statements that he will receive to a representative number, as they do now with victim impact statements. There are situations in which 32 or 35 victim impact statements are filed. The judge may say, “I will consider a representative number to ensure that I have a sense of the impact on the victims.” It will be much the same in this situation.

**Senator Joyal:** I still question the interpretation of “a community.” I feel that to cover the various groups that might be affected directly — those who were defrauded — it would be better to say “by groups of defrauded persons.” It could be worded in a much clearer way so that it is not limited to one community per offender. We are talking about \$1 million. Normally, offenders who defraud such large amounts have spread their activities among various groups. They target more vulnerable people. The way that it is worded, a judge might ask how many communities have been affected and choose to hear from a representative.

The judge may select which group seems to be better organized to speak for the victims.

**Ms. Kane:** We are confident that the provision as worded would permit the judge to consider more than one statement from more than one community of interest, if that is the best way to define it.

In your description, you had referred to victims who were defrauded. To clarify, the community impact statement does not come necessarily from the victims of the particular fraud. It would be from others who are impacted but perhaps did not lose directly their savings or their money. They were impacted in an indirect way. They were not the direct victims. Otherwise, they would have no opportunity to bring a victim impact statement. Nonetheless, their sense of trust has been destroyed or their standard of living has been impacted because they do not have customers anymore because all their customers have been defrauded; or something of that nature.

In this case, the judge would not identify in advance who he wants to hear from. This is all voluntary. For example, if a community association wanted to make an impact statement at the sentencing hearing of a notorious offender for fraud, they would take that initiative on their own to say, “We have been impacted. We want to have our representative submit this statement.” The judge would indicate whether he would accept it. It is discretionary on the part of the court. This provision will clarify for them that they have the authority to accept those statements where they see fit to do so.

nombre de déclarations au nom d’une collectivité qui lui seront utiles, à son avis, au moment de la détermination de la peine. Les juges peuvent ramener à un nombre représentatif le nombre de déclarations qu’ils recevront, comme ils le font actuellement en ce qui concerne les déclarations de la victime. Dans certains cas, 32 ou 35 déclarations de la victime sont déposées. Le juge peut décider de prendre en considération un nombre représentatif de déclarations pour s’assurer d’avoir une bonne idée des répercussions de la fraude sur les victimes. Des choses se passeront à peu près de la même façon en ce qui concerne les déclarations au nom de la collectivité.

**Le sénateur Joyal :** Je continue d’avoir des doutes quant à l’interprétation de l’expression « une collectivité ». J’estime que, pour englober l’ensemble des groupes pouvant être directement touchés — les personnes qui ont été victimes de la fraude —, il serait préférable d’employer l’expression « par des groupes de victimes de fraude ». On pourrait trouver un libellé plus clair, de manière à ce qu’on ne se limite pas à une collectivité par contrevenant. Nous parlons ici de fraudes d’une valeur de un million de dollars. En règle générale, les contrevenants qui commettent des fraudes d’une telle ampleur se sont attaqués à divers groupes. Ils ciblent les gens les plus vulnérables. Avec un tel libellé, un juge pourrait s’enquérir du nombre de collectivités ayant été touchées, et décider d’entendre un représentant.

Le juge peut déterminer quel groupe lui semble le mieux organisé pour parler au nom des victimes.

**Mme Kane :** Nous sommes certains que, dans sa forme actuelle, la disposition permet au juge de prendre en considération plusieurs déclarations présentées par plus de une communauté d’intérêt, si cela est la meilleure définition.

En posant votre question, vous avez fait allusion aux victimes de fraude. Je tiens à indiquer clairement que la déclaration au nom d’une collectivité n’est pas nécessairement présentée par les victimes d’une fraude donnée — elle peut l’être par des personnes qui ont été touchées par la fraude, sans forcément perdre leurs économies ou leur argent. Il peut s’agir de personnes qui ont été touchées de façon indirecte, de personnes qui ne sont pas les victimes directes de la fraude. Ces personnes n’auraient pas la possibilité de présenter une déclaration de la victime. Bien qu’elles ne soient pas des victimes directes de la fraude, il se peut que ces personnes aient perdu la capacité de faire confiance aux autres, ou que leur niveau de vie ait diminué parce qu’elles n’ont plus de clients, vu que ceux-ci ont tous été victimes de la fraude, ou quelque chose du genre.

Dans un tel cas, le juge ne déterminera pas à l’avance quelles personnes il veut entendre. Tout cela se fait de façon volontaire. Par exemple, si une association communautaire veut présenter une déclaration durant l’audience de détermination de la peine d’un fraudeur notoire, elle pourra, de sa propre initiative, faire savoir qu’elle a été touchée par l’acte criminel, et qu’elle souhaite que son représentant présente une déclaration en son nom. Il reviendra au juge d’indiquer s’il admet la déclaration — il a le pouvoir discrétionnaire de l’admettre ou non. La disposition en question indiquera clairement que le juge a le pouvoir d’admettre les déclarations qu’il lui semble approprié d’admettre.

**Senator Joyal:** What you say is important. You are widening, although not tremendously but certainly seriously, the evaluation of the impact not only on the direct victim but also the overall community of people in close contact with the direct victim. By doing that you are introducing to the Criminal Code, unless I am badly informed, an element of novelty that is fairly important.

Let us take another example. Someone was killed by a drunk driver. You want to evaluate the impact of the death of the victim. It might vary a lot depending on whether the person had children or was the caregiver for another person, et cetera. Many circumstances exist in practical life.

By doing that, by going beyond the frontline victim, you are introducing in the code a very important element. I am not saying I am against it. In that context, normally, we would have to maintain the same principles or the same philosophy of compensation with the other section of the code whereby the person might be affected.

Did you think along those lines when you were drafting those clauses?

**Ms. Kane:** Yes, very much so. I am not sure what you mean by the same type of compensation. There is no element of compensation involved.

**Senator Joyal:** No, but it will impact the determination of the sentencing.

**Ms. Kane:** That is an interesting issue, whether and how victim impact statements and community impact statements have a bearing on the ultimate sentence.

Victim impact statements, as I have noted, have been in our criminal law since 1988. You will hear various views on whether or not they do result in a more severe sentence. That is not their intention. Their intention is that victims and now, in this case, communities, will have an opportunity to describe the harm done or the loss suffered by them as a result of the crime.

There is also the informative aspect to the court and to the offender so that the offender hears firsthand that it was not just an offence that was committed in a vacuum without regard to how anyone was affected, that real people have been affected.

They have a variety of purposes. We would not say that they are in the code to ensure that there is a harsher sentence meted out, because so many factors go into the consideration of the

**Le sénateur Joyal :** Ce que vous dites est important. Vous êtes en train d'élargir, de façon non pas considérable, mais assurément importante, la portée de l'évaluation des répercussions subies non seulement par les victimes directes, mais aussi par l'ensemble de la collectivité entretenant des liens étroits avec les victimes directes. En faisant cela, à moins que je ne fasse fausse route, vous introduisez dans le Code criminel un élément de nouveauté qui est assez important.

Prenons un autre exemple. Supposons que quelqu'un a été tué par un conducteur en état d'ébriété, et que l'on veut évaluer les répercussions du décès de la victime. Ces répercussions peuvent varier considérablement selon que la victime avait des enfants, qu'elle dispensait des soins à une autre personne, et ainsi de suite. Dans la vraie vie, de nombreuses circonstances peuvent être présentes.

En faisant cela, en allant au-delà des répercussions sur les victimes directes, vous introduisez dans le code un élément très important. Je ne suis pas en train de dire que je suis contre cela. Dans de telles circonstances, en règle générale, il faudrait conserver la même philosophie ou les mêmes principes en matière de dédommagement que ceux qui sont énoncés dans l'autre section du code en ce qui concerne les personnes pouvant avoir été touchées.

Avez-vous réfléchi à des choses du genre au moment d'ébaucher ces dispositions?

**Mme Kane :** Oui, tout à fait. Je ne suis pas certaine de comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous parlez du même type de dédommagement. Aucun élément de dédommagement n'est en cause.

**Le sénateur Joyal :** Non, mais cela aura une incidence sur la détermination de la peine.

**Mme Kane :** C'est une question intéressante. Il est intéressant de se demander si et comment les déclarations de la victime et les déclarations au nom d'une collectivité ont une incidence sur la peine infligée au bout du compte.

Comme je l'ai mentionné, les déclarations de la victime ont été introduites dans notre droit criminel en 1988. En ce qui concerne la question de savoir si ces déclarations se sont traduites par l'imposition de peines plus sévères, les avis divergent. Ce n'est pas leur objectif. L'objectif de ces déclarations est de donner une occasion aux victimes, et à présent, aux collectivités, de décrire le préjudice ou les pertes qu'elles ont subies par suite d'un acte criminel.

En outre, ces déclarations comportent un aspect édifiant, dans la mesure où elles donnent au tribunal et au contrevenant l'occasion d'entendre de la bouche même des victimes qu'il s'agissait non pas simplement d'une infraction commise en vase clos, sans égard aux répercussions, mais que des personnes en chair et en os ont été touchées.

Ces déclarations ont divers objectifs. Nous n'irions pas jusqu'à dire qu'elles ont été inscrites dans le code pour faire en sorte que des peines plus sévères soient infligées, car une kyrielle de facteurs

appropriate sentence to the particular offender. This is just one more aspect or one more element of the information that judges will have at hand when they are balancing all those factors.

The other thing I would note is that community impact statements are being considered by courts now, not routinely because they are not appropriate in all cases. Courts have shown in some cases an openness to hearing about the impact on whole communities, however you define communities, of particular crimes. I noted earlier the drug trafficking situation. Also, a First Nation submitted an impact statement with respect to crimes committed on their reserve how it affected the whole band. There have been other examples as well.

This is innovative in some respects. It is innovative in terms of putting it right in the Criminal Code so that judges who might question whether they have the authority to accept that kind of statement will be assured that they do, but many courts have been open to that for several years now.

You noted the grammatical term “a community” in the drafting. When we look at the victim impact statement provisions, they use the term “a victim,” and obviously in many cases there is more than one victim and they all present victim impact statements.

“A” is used as opposed to “the” because “the” is the particular article that indicates there can be only one. The “a” signifies that it could be any community.

**Senator Wallace:** My question is directed to Ms. Kane and Ms. Klineberg. Clause 3 of the bill provides for the aggravating factors that the court will consider in sentencing. One of those factors is that the magnitude, complexity, duration or degree of planning of the fraud committed must be significant. The word is “significant.” That word appears as well in another aggravating factor, “the offence had a significant impact on the victims.”

At law, what does “significant” mean? Would that be determined subjectively by the judge or is there, in case law or in statute law, some criteria for determining what is significant as opposed to something that is less or insignificant?

**Ms. Klineberg:** We are not aware of any jurisprudence that has interpreted this term in a similar context. I doubt that it would be purely subjective, according to a victim, for instance. The judge would have to employ his or her common sense and look at a comparison of whichever the factor is, a comparison of the case before him or her, and possibly other cases. It would be through

sont pris en considération au moment de déterminer la peine appropriée à imposer à un contrevenant donné. Il s'agit simplement d'un aspect ou d'un élément d'information supplémentaire dont disposeront les juges au moment de pondérer l'ensemble de ces facteurs.

En outre, je ferais observer que, à l'heure actuelle, les tribunaux ne tiennent pas systématiquement compte des déclarations au nom d'une collectivité, car elles ne sont pas appropriées dans tous les cas. Dans le cadre de certaines affaires, les tribunaux ont démontré une certaine ouverture à l'idée d'être informés des répercussions de certains actes criminels sur l'ensemble d'une collectivité, peu importe la définition que l'on donne à ce terme. J'ai fait allusion un peu plus tôt aux cas de trafic de drogues. En outre, une Première nation a présenté une déclaration concernant les crimes commis dans sa réserve et démontrant qu'ils avaient eu des répercussions sur l'ensemble de la communauté. D'autres exemples pourraient être cités.

À certains égards, il s'agit de quelque chose de novateur. Le fait d'inscrire cela dans le Code criminel est novateur, dans la mesure où les juges qui se posaient peut-être la question de savoir s'ils avaient le pouvoir d'admettre ce type de déclaration auront la certitude d'avoir ce pouvoir. Cependant, depuis maintenant plusieurs années, de nombreux tribunaux se sont montrés disposés à admettre ces déclarations.

Vous avez attiré l'attention sur l'emploi, dans le projet de loi, de l'expression « une collectivité ». Si vous jetez un coup d'oeil sur les dispositions relatives aux déclarations de la victime, vous constaterez qu'on emploie l'expression « une victime » bien que, de toute évidence, dans bien des cas, il y a plus d'une victime, et que toutes les victimes présentent des déclarations.

L'article « une » est utilisé par opposition à l'article « la », car « la » est un article défini qui indiquerait qu'il ne pourrait y avoir qu'une seule collectivité. L'article « une » indique qu'il pourrait s'agir de toute collectivité.

**Le sénateur Wallace :** Ma question s'adresse à Mme Kane et à Mme Klineberg. L'article 3 du projet de loi énonce les circonstances aggravantes que le tribunal prendra en considération au moment de la détermination de la peine. D'après l'un de ces facteurs, l'ampleur, la complexité, la durée ou le niveau de planification de la fraude commise doit être important. Le terme employé est « important ». Ce même terme figure dans le libellé d'une autre circonstance aggravante, à savoir la suivante : « L'infraction a entraîné des conséquences importantes pour les victimes ».

Que signifie, en droit, le terme « important »? Est-ce qu'il revient au juge de déterminer, de façon subjective, ce que signifie le terme « important », ou est-ce que la jurisprudence ou le droit législatif énonce certains critères permettant de départager ce qui est important de ce qui l'est moins ou de ce qui est insignifiant?

**Mme Klineberg :** Nous ne sommes pas au fait d'une quelconque décision jurisprudentielle dans le cadre de laquelle ce terme a été interprété dans un contexte semblable. Je doute que ce terme soit interprété de façon purement subjective, par exemple, en fonction d'une victime. Le juge doit faire preuve de jugement, établir des comparaisons entre les facteurs, quels qu'ils

comparison and really just the use of common sense that the judge would come to a determination about whether the level of the element in question was significant or not.

**Senator Baker:** I imagine that today, in similar circumstances of fraud over \$1 million, the range of sentences would be in excess of the mandatory minimum suggested in this legislation. I imagine it would be in the range of four to seven years. I imagine restitution orders, as a normal procedure, would be issued by the judge more often than not.

Are there any of these cases where conditional sentences were issued by the court in cases of fraud over \$1 million, or of sentences served in the community, as the Criminal Code says — in other words, house arrest?

**Ms. Kane:** My colleague will talk about the range of sentences that we are seeing now. There are a number of criteria for when a conditional sentence can be ordered. A conditional sentence cannot be ordered when there is a mandatory minimum penalty. If Bill C-48 is passed and enacted, that will make it impossible for a conditional sentence to be ordered in a fraud case of over \$1 million.

In addition, another bill is before the other place that will further restrict the use of conditional sentences and make it clear that where an offence carries a penalty of over 14 years, which the fraud offence does, there will be no possibility of a conditional sentence.

There are two law reforms going forward, both of which will foreclose the opportunity for a conditional sentence to ever be awarded in a large-scale fraud.

We have seen some conditional sentences. One was mentioned yesterday, the *Coffin* case. The trial court imposed a conditional sentence initially, I believe. The Court of Appeal turned that into a custodial sentence of 18 months.

There are two other examples that we are aware of where a conditional sentence was ordered for a large fraud. In one case, the conditional sentence was imposed on an offender who had cooperated and provided evidence against another fraudster.

**Senator Baker:** You can have a sentence of custody served in the community at home. This is imprisonment we are talking about in this bill. I am not interested in the range of sentences. I can guess what the range of sentences would be for over \$1 million. It would range, as I said, probably between four and seven years, give or take a year.

soient, ou établir une comparaison entre l'affaire dont il est saisi et d'autres affaires. C'est en établissant des comparaisons et en utilisant tout simplement son bon jugement que le juge déterminera si l'élément en question est important ou non.

**Le sénateur Baker :** Je suppose que, à présent, dans des cas semblables de fraude de plus de un million de dollars, les peines imposées seraient plus sévères que la peine minimale obligatoire proposée dans le projet de loi. Je suppose que la durée des peines se situerait dans une fourchette allant de quatre à sept ans d'emprisonnement. J'imagine que la délivrance d'ordonnances de dédommagement deviendrait une procédure normale, et que les juges y auraient recours plus souvent qu'autrement.

Est-il arrivé que, dans le cas d'une fraude de plus de un million de dollars, un tribunal inflige une peine d'emprisonnement avec sursis, ou une peine à purger dans la collectivité, pour employer les termes du Code criminel — autrement dit, une assignation à résidence?

**Mme Kane :** Ma collègue vous indiquera de quel ordre sont les peines qui sont imposées actuellement. Un certain nombre de critères doivent être respectés pour qu'une peine d'emprisonnement avec sursis puisse être infligée. Une telle peine ne peut pas être infligée s'il existe une peine minimale obligatoire. Si le projet de loi C-48 est adopté et édicté, il sera impossible d'infliger une peine d'emprisonnement avec sursis dans le cas d'une fraude de plus de un million de dollars.

De plus, un autre projet de loi, qui fait l'objet d'un examen à l'autre endroit, restreindra davantage le recours aux peines d'emprisonnement avec sursis, et énoncera clairement qu'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de plus de 14 ans — comme c'est le cas de la fraude — ne pourra pas faire l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis.

Deux réformes du droit sont en cours, lesquelles excluront la possibilité qu'une peine d'emprisonnement avec sursis ne soit jamais imposée dans le cas d'une fraude à grande échelle.

Quelques peines d'emprisonnement avec sursis ont été imposées, par exemple, dans l'affaire *Coffin*, qui a été mentionnée hier. Dans un premier temps, si je ne m'abuse, le juge de première instance avait imposé une peine d'emprisonnement avec sursis, mais la Cour d'appel a transformé cette peine en une peine d'emprisonnement de 18 mois.

Nous connaissons deux autres exemples de cas de fraude à grande échelle où une peine d'emprisonnement avec sursis a été infligée. Dans l'un de ces cas, cette peine avait été imposée à un contrevenant qui avait coopéré avec la justice et fourni des éléments de preuve incriminant un autre fraudeur.

**Le sénateur Baker :** Une peine d'emprisonnement peut être purgée dans la collectivité, à la maison. Ce dont il est question dans ce projet de loi, c'est l'incarcération. Je ne suis pas intéressé à connaître l'étendue des peines. J'ai une bonne idée de l'ampleur des peines qui seraient imposées dans les cas de fraude de plus de un million de dollars — comme je l'ai dit, ces peines d'emprisonnement iraient plus ou moins de quatre à sept ans.

Normally these frauds that we are referring to here of over \$1 million involve more than one person in the prosecution. More often than not, the sentences will vary among persons; for example the secretary in the office. I am sure you get my point. I am not really interested in having won this case here or this case there, because I am sure you would find a lot of conditional sentences, sentences that do not involve a couple of years in jail.

I am wondering what the prosecutor will do in those cases in the future. You are loading new considerations on the prosecutor. The prosecutor of the offence is going to have to make a decision.

Is there any direction? What does the department have to say about the intent of this legislation in relation to persons who would normally not receive the mandatory minimum?

**Ms. Kane:** I may need you to clarify your question. The intent of the legislation with respect to people who would not get the mandatory minimum pertains to those who have not been convicted of a fraud with a cumulative value of over \$1 million?

**Senator Baker:** No, I am talking about people now. When you look at cases that have been adjudged by the courts, you see people who do not receive the mandatory minimum laid down in this legislation. Is there a direction as to what the crown prosecutors do? The prosecutors lay a charge, knowing there is a mandatory minimum. The prosecutor at times has to make a choice.

Is there anything the department has to say or any direction or policy that you have in relation to the crown prosecutors who have to prosecute, in this case, mandatory minimum?

**Ms. Kane:** There is no mandatory minimum in the current law.

**Senator Baker:** There will be.

**Ms. Kane:** There will be one.

**Senator Baker:** That is what I am talking about.

**Ms. Kane:** Obviously amendments made to the law do send a message as to the government's intent, which would be that these frauds require a starting sentence of two years and up. We do not direct Crown prosecutors in terms of what submissions they make. They have the range of aggravating and mitigating circumstances set out in what is proposed in this bill for these fraud cases. There are the principles in section 718 that are taken into account. The Crown sizes up the case and all the factors that they need to take into account and make their submissions at sentencing accordingly.

En règle générale, dans les cas de fraudes de plus d'un million de dollars, la poursuite concerne plus d'une personne. Plus souvent qu'autrement, les peines infligées varient d'une personne à l'autre — par exemple, on sera moins sévère à l'égard de la secrétaire du bureau. Je suis certain que vous voyez ce que je veux dire. Je ne suis pas vraiment intéressé à savoir que nous avons obtenu gain de cause dans telle affaire ou dans telle autre, car je suis certain que l'on pourrait trouver beaucoup de cas où des peines d'emprisonnement avec sursis ont été infligées, des peines qui ne s'assortissent pas de deux ou trois années d'incarcération.

Je me demande ce que le substitut du procureur général fera dans de tels cas dans l'avenir. Vous lui imposez de nouveaux éléments à prendre en considération. Le procureur devra prendre une décision.

Existe-t-il une quelconque orientation? Qu'est-ce que le ministère a à dire à propos de l'objectif de ces dispositions législatives en ce qui a trait aux personnes qui ne se verraient pas normalement imposer la peine minimale obligatoire?

**Mme Kane :** Je vous demanderais peut-être de préciser votre question. Vous dites que l'objectif du projet de loi en ce qui a trait aux personnes qui ne se verraient pas infliger la peine minimale obligatoire concerne les personnes qui n'ont pas été déclarées coupables d'une fraude d'une valeur cumulative supérieure à un million de dollars?

**Le sénateur Baker :** Non, je parle des gens. Si l'on examine les affaires qui ont été tranchées par les tribunaux, on constate que les gens ne se voient pas imposer la peine minimale obligatoire prévue dans le projet de loi. Est-ce qu'il existe une orientation en ce qui concerne ce que font les procureurs de la Couronne? Ils déposent des accusations, en sachant qu'une peine minimale obligatoire est applicable. Parfois, le procureur doit faire un choix.

Est-ce que le ministère a quoi que ce soit à dire ou dispose d'une quelconque orientation ou politique en ce qui a trait aux procureurs de la Couronne qui doivent, dans le cas qui nous occupe, intenter une poursuite dans des affaires où une peine minimale obligatoire est applicable?

**Mme Kane :** La loi actuelle ne prévoit aucune peine minimale obligatoire.

**Le sénateur Baker :** Non, mais il y en aura une.

**Mme Kane :** Il y en aura une.

**Le sénateur Baker :** C'est de cela que je parle.

**Mme Kane :** De toute évidence, les modifications apportées à la loi font passer un message quant à l'intention du gouvernement, à savoir d'imposer une peine minimale de deux ans pour les fraudes de ce genre. Nous ne donnons aucune directive aux procureurs de la Couronne en ce qui concerne les observations qu'ils doivent formuler. Le projet de loi énonce toute une série de circonstances aggravantes et atténuantes applicables dans les cas de fraude. Les principes énoncés à l'article 718 sont pris en considération. La Couronne analyse l'affaire et l'ensemble des facteurs dont elle doit tenir compte, et les observations qu'elle formule au moment de la détermination de la peine sont élaborées en conséquence.

As my colleague mentioned earlier, it is difficult to summarize any trends in terms of sentencing because each case is so different and so many different factors are at play.

**Senator Baker:** Normally, in each piece of legislation we have seen recently imposing a mandatory minimum sentence is wording that allows a Crown prosecutor to make a decision on whether or not, for example, to put forward the person's previous record, such as the most recent ones having to do with impaired driving. There is no such mechanism in this particular legislation to allow for prosecutorial discretion, is there?

**Ms. Kane:** If the offence charged is fraud under this provision of the Criminal Code and the person is convicted, then there is no discretion at that point. The discretion would be what charge they would lay based on the evidence that the police have gathered for them. If there are other charges they prefer to lay that do not carry mandatory minimum sentences, they may proceed with those.

I would suggest that if the factors all point in the direction of this being a fraud of a magnitude over \$1 million, or a fraud that fits the elements of the offence, it will be charged under the appropriate offence.

**Senator Baker:** Today, normally, in cases involving over \$1 million, you have two actions that are taking place normally: A criminal action and a civil action; a civil action on behalf of the victims of the fraud.

**Ms. Kane:** Perhaps.

**Senator Baker:** In what way does this bill change the present procedure of having two actions going at the same time — one civil, one criminal?

**Ms. Kane:** Not at all.

**Senator Baker:** In this bill the word used is "shall." The judge shall consider restitution. There is an imposition on the trial judge here. Would the intent of that be to perhaps relieve certain people of the expense of going forward with a civil action?

**Ms. Kane:** Certainly in any restitution order as part of the civil court, many victims would think that is a one-stop shopping type approach. However, it may not cover all of the losses they suffered. Therefore, it may not alleviate their intention or the benefits of a civil action because, as I mentioned, the restitution has to be considered an appropriate part of the sentence. A victim could have losses of \$6 million and the court may choose to order restitution of \$900,000. They may not order the full amount of restitution.

Comme ma collègue l'a mentionné plus tôt, il est difficile de présenter brièvement les tendances en matière de détermination de la peine, car chaque affaire est très différente, et un grand nombre de facteurs entrent en ligne de compte.

**Le sénateur Baker :** En règle générale, chaque texte législatif prévoyant une peine minimale obligatoire qui nous a été soumis récemment contenait des dispositions permettant à un procureur de la Couronne de décider s'il convenait, par exemple, de présenter les antécédents du prévenu, comme c'est le cas dans les plus récents textes législatifs concernant la conduite avec facultés affaiblies. Le projet de loi qui nous occupe ne confère aucun pouvoir discrétionnaire de poursuivre, n'est-ce pas?

**Mme Kane :** Si l'infraction reprochée est une fraude aux termes de cette disposition du Code criminel, et que le prévenu en est déclaré coupable, aucun pouvoir discrétionnaire ne peut plus être exercé. Le pouvoir discrétionnaire que les procureurs peuvent exercer concerne l'accusation qu'ils peuvent porter en fonction des éléments de preuve que les policiers ont recueillis pour eux. S'ils préfèrent déposer d'autres accusations n'entraînant pas l'imposition d'une peine minimale obligatoire, ils peuvent le faire.

J'avancerais que, si les facteurs semblent tous indiquer qu'il s'agit d'une fraude de plus de un million de dollars, ou d'une fraude dont les éléments correspondent à ceux de l'infraction, l'accusation appropriée sera déposée.

**Le sénateur Baker :** À l'heure actuelle, en règle générale, dans les cas de fraude de plus de un million de dollars, deux poursuites sont habituellement intentées, à savoir une poursuite criminelle et une poursuite civile — une poursuite civile au nom des victimes de la fraude.

**Mme Kane :** Peut-être.

**Le sénateur Baker :** De quelle façon le projet de loi change-t-il la procédure actuelle consistant à ce que deux poursuites soient intentées en même temps — une poursuite civile et une poursuite criminelle?

**Mme Kane :** Le projet de loi ne change rien du tout à cela.

**Le sénateur Baker :** Selon le libellé du projet de loi, le juge « tenu » d'envisager un dédommagement. Il s'agit de quelque chose que l'on impose au juge de première instance. L'objectif est-il de dégager certaines personnes des dépenses liées à une poursuite civile?

**Mme Kane :** À coup sûr, de nombreuses victimes considéreraient qu'une ordonnance de dédommagement rendue par un tribunal civil est une approche de type guichet unique. Toutefois, une telle ordonnance ne couvrira peut-être pas toutes les pertes subies. Par conséquent, cette disposition n'amènera pas toutes les victimes à revenir sur leur intention d'intenter une poursuite civile, laquelle comportera toujours des avantages. Comme je l'ai mentionné, le dédommagement doit être considéré comme une composante appropriée de la peine. Un tribunal peut choisir de rendre une ordonnance de dédommagement de 900 000 \$ même si la victime a subi des pertes de six millions de dollars. Il ne donnera pas nécessairement un dédommagement équivalent au montant total des pertes subies.



If that victim were also part of a civil action to recuperate the total losses, any amount collected under the criminal restitution order would not be collected under the civil order for damages. There would not be double recovery.

**Senator Baker:** Will these cases normally, from now on, be prosecuted by federal prosecutors or provincial prosecutors?

**Ms. Kane:** If it is an offence committed in Ontario, it would be the Ontario attorney general and their Crown that would prosecute, in Quebec the Quebec crown. It is the same process as exists for other offences.

**Senator Baker:** These offences are complicated and laborious to prosecute, as well as time consuming. Now the government is imposing additional duties on prosecutors in the provinces.

Is there any allocation made to assist the prosecutions in the provinces?

**Ms. Kane:** Senator, are you referring to the notion of the restitution?

**Senator Baker:** That is an additional order on the prosecutor, yes.

**Ms. Kane:** Actually we think these provisions in the code are perhaps assisting prosecutors in their submissions on sentencing with respect to restitution.

**Senator Baker:** How is that?

**Ms. Kane:** It is for a variety of reasons. Right now, the only way a victim can get restitution is if the Crown makes the application or if the judge makes the order on their own motion. They can only do so when they have the appropriate evidence before them. Victims and victim advocates have made it clear for years that they would like to have an independent standing.

That has not happened. They have to rely on the Crown. The Crown prosecutors are very receptive to the concerns of victims even though the Crown does not represent the victims. I do not think the Crown would assume this was a burden upon them. They have a checklist in their file of things they need to follow up on, one of which is whether a victim has been made aware of the victim impact statement. This could be another thing added to their check list. Is the victim aware of the restitution form that has been provided in the code that they can fill in, which the Crown would have at hand to say that victim X has suffered losses of \$4,000 as well as the documents to support that claim, and they can be put before the court? The Crown does not have to, at the last minute, try to gather that information. The Crown can also delegate that responsibility to the victim services that now exist fairly universally in courts across the country, and in particular for large-scale crimes.

Si la victime intente une poursuite civile pour récupérer le montant total des pertes subies, toute somme récupérée grâce à l'ordonnance de dédommagement rendue par le tribunal criminel sera déduite du montant de l'ordonnance de dédommagement rendue par le tribunal civil en raison des dommages causés. Il n'y aurait pas de double recouvrement.

**Le sénateur Baker :** Ces poursuites seront-elles normalement intentées par des procureurs fédéraux ou par des procureurs provinciaux?

**Mme Kane :** Si l'infraction était commise en Ontario, ce serait le procureur général et le procureur de la Couronne de l'Ontario qui intenteraient la poursuite. Au Québec, ce serait le substitut du procureur général. C'est le même processus que pour d'autres infractions.

**Le sénateur Baker :** Il est compliqué et laborieux d'intenter des poursuites pour de telles infractions, et cela prend beaucoup de temps. Le gouvernement impose maintenant des tâches additionnelles aux procureurs dans les provinces.

Des ressources seront-elles investies pour aider les procureurs dans les provinces?

**Mme Kane :** Sénateur, parlez-vous de la notion de dédommagement?

**Le sénateur Baker :** C'est une ordonnance additionnelle pour le procureur. Oui.

**Mme Kane :** En fait, nous croyons que ces dispositions du code concernant le dédommagement aideront peut-être les procureurs dans leurs observations relatives à la peine à imposer.

**Le sénateur Baker :** Comment cela?

**Mme Kane :** Pour diverses raisons. Actuellement, une victime ne peut obtenir un dédommagement que si la Couronne en fait la demande ou si le juge rend une ordonnance de sa propre initiative. Il ne peut le faire que lorsqu'il est saisi d'éléments de preuve appropriés. Les victimes et les défenseurs de leurs droits affirment clairement depuis des années qu'ils aimeraient avoir qualité pour comparaître à titre indépendant.

Les victimes n'ont pas obtenu ce droit. Elles doivent dépendre de la Couronne. Les procureurs de la Couronne sont très réceptifs aux préoccupations des victimes, même si la Couronne ne le représente pas. Je ne pense pas que les procureurs de la Couronne considéreraient cela comme un fardeau. Dans leur dossier, ils ont une liste de contrôle de questions auxquelles ils doivent donner suite, et l'une de ces questions est celle de savoir si une victime a été avisée de son droit de faire une déclaration. On pourrait ajouter l'ordonnance à la liste de contrôle. La victime sait-elle que le code prévoit un formulaire pour le dédommagement qu'elle peut remplir? La victime pourrait fournir un formulaire ainsi que des documents à l'appui de sa réclamation, et la Couronne saurait que la victime X a subi des pertes de 4 000 \$. La Couronne ne serait pas obligée d'essayer de recueillir cette information à la dernière minute. Elle peut également déléguer cette responsabilité aux services à la victime qui existent dans presque tous les tribunaux du pays et plus particulièrement pour les crimes d'envergure.

**Senator Baker:** Or provincial crimes.

[Translation]

**Senator Carignan:** I would like to go back to the subject we discussed earlier. Ms. Klineberg, do we agree that imposing a minimum sentence sends the signal that Parliament believes the offence is objectively more serious? Are we in agreement?

[English]

**Ms. Klineberg:** Generally speaking, that the offence is more serious than in the absence of a mandatory minimum is a fair assumption. When Parliament enacts a mandatory minimum, the courts would take that to mean that Parliament is emphasizing its denunciation.

[Translation]

**Senator Carignan:** So the objective severity of the offence is greater. Do we agree that, when a judge determines a penalty, the objective severity of the offence is one of the criteria that he or she must consider as an aggravating or mitigating factor? There are Supreme Court judgments on this question.

[English]

**Ms. Klineberg:** I think mostly the sentence is based on the particular circumstances of the case before the judge. The nature of the offence, the conduct of the offender, the impact of the offence and so on, are the elements that, generally speaking, the courts will look to as the most important considerations in determining a fit sentence.

[Translation]

**Senator Carignan:** But the objectivity of the offence, the severity of the offence is taken into consideration. That is in the Supreme Court judgment.

[English]

**Ms. Klineberg:** I think it is in the background.

[Translation]

**Senator Carignan:** I have another point. You also said, in response to Senator Poulin, that the courts had nevertheless generally imposed sentences greater than two years for similar offences and that, in practice, that was generally the case. However, do we agree that the courts are not bound by instructions concerning minimum sentences and that they may impose less than what a court of appeal may have said?

**Le sénateur Baker :** Ou pour les crimes de juridiction provinciale.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'aimerais revenir sur le sujet dont on a traité tout à l'heure. Madame Klineberg, sommes-nous d'accord que le fait d'imposer une peine minimale lance le signal que le législateur considère objectivement que l'infraction est plus grave? Est-ce que nous sommes d'accord?

[Traduction]

**Mme Klineberg :** En général, il est juste de dire que l'infraction sera considérée comme plus grave compte tenu du fait qu'il y aura une peine minimale obligatoire. Lorsque le Parlement impose une peine minimale obligatoire, les tribunaux considèrent que le Parlement insiste sur l'exemplarité de la peine.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Donc la gravité objective de l'infraction est plus sévère. Sommes-nous d'accord que lorsqu'un juge détermine une sanction, parmi les critères dont il doit tenir compte, comme facteur aggravant ou atténuant, il y a la gravité objective de l'infraction? Il y a des jugements de la Cour suprême sur cette question.

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Je pense que le juge se fonde surtout sur les circonstances particulières de l'affaire pour déterminer l'appel. La nature de l'infraction, le comportement du délinquant, la répercussion de l'infraction, et cetera, sont les éléments les plus importants dont les tribunaux tiendront compte au moment de déterminer la peine à infliger.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Mais l'objectivité de l'infraction, la gravité de l'infraction est tenue en compte. C'est dans le jugement de la Cour suprême.

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Je crois que c'est à l'arrière-plan.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'ai un autre point. Vous avez également dit, à une réponse au sénateur Poulin, que généralement les cours avaient quand même déterminé des peines qui étaient au-delà de deux ans pour des infractions semblables, qu'en pratique, généralement, c'était le cas. Mais est-ce qu'on est d'accord pour dire que les tribunaux ne sont pas liés par des instructions de peine minimale de jugement et qu'ils peuvent imposer moins que ce qu'une Cour d'appel peut avoir dit?

[English]

**Ms. Klineberg:** The cases I have referenced are, generally speaking, Court of Appeal decisions. Those Court of Appeal decisions are binding on lower courts in the province.

What the courts of appeal say is, for a large-scale fraud, which can be anywhere from \$1 million plus or minus a few hundred thousand, especially where there is an abuse of a position of trust or authority, there must be a penitentiary sentence.

However, the courts of appeal would recognize, as would trial courts, that exceptional mitigating circumstances in a case — for instance, you could have an elderly offender suffering from cancer and has two months to live — would still have to be taken into account and might, in some circumstance, justify dropping below the range.

The rules that the courts of appeal have established are generally followed by the trial courts.

[Translation]

**Senator Carignan:** Including a minimum sentence in the act will definitely establish the minimum, and moreover I would like to cite section 718.3 of the Criminal Code, which states:

Where an enactment prescribes different degrees or kinds of punishment in respect of an offence, the punishment to be imposed is, subject to the limitations prescribed in the enactment, in the discretion of the court that convicts the person who commits the offence.

But no sentence is a minimum sentence, unless it is declared as such. That is what Parliament is doing now.

[English]

**Ms. Klineberg:** That is right.

[Translation]

**Senator Joyal:** What impact will this bill have on the financial markets?

**Nicolas Marion, Chief, Capital Markets and International Affairs, Department of Finance Canada:** Since we are talking about Bill C-21, we are currently working with the provinces, the 10 participating provinces, to develop a system to create a national securities regulatory agency.

The securities market provisions in the proposed Securities Act, which was tabled in Parliament for information purposes on May 26 of last year, have been included in this bill.

I believe that the benefits of creating incentives to reduce crime, by setting minimum sentences, will definitely contribute, if you will, to the regulatory framework for securities, and with regard

[Traduction]

**Mme Klineberg :** Les décisions que j'ai invoquées sont, en général, des décisions de la Cour d'appel. Ces décisions de la Cour d'appel sont exécutoires, et les tribunaux inférieurs dans la province doivent s'y conformer.

Les cours d'appel affirment que, pour les fraudes d'envergure, qui peuvent être à quelques centaines de milliers de dollars près du million, il doit y avoir une peine d'emprisonnement, surtout s'il y a eu abus de confiance ou de pouvoir.

Toutefois, les cours d'appel reconnaîtraient, tout comme le feraient les tribunaux de première instance, que les circonstances atténuantes exceptionnelles dans une affaire — par exemple, un délinquant âgé atteint du cancer et à qui il ne reste que deux mois à vivre — devraient toujours être prises en considération et pourraient, dans certains cas, justifier une peine inférieure à la peine minimale.

Les règles établies par les cours d'appel sont généralement suivies par les tribunaux de première instance.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Le fait de placer une peine minimale va vraiment, dans la loi, établir avec certitude le minimum et d'ailleurs, j'aimerais citer l'article 718.3 du Code criminel qui dit ceci :

Lorsqu'une disposition prescrit différents degrés ou genres de peine à l'égard d'une infraction, la punition à infliger est, sous réserve des restrictions contenues dans la disposition, laissée à la discrétion du tribunal qui condamne l'auteur de l'infraction.

Mais nulle peine n'est une peine minimale, à moins qu'elle ne soit déclarée telle. C'est ce que fait le législateur fait maintenant.

[Traduction]

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

[Français]

**Le sénateur Joyal :** Quel est l'impact qu'aura ce projet de loi auprès des marchés financiers?

**Nicolas Marion, chef, Marchés capitaux et relations internationales, ministère des Finances Canada :** Puisqu'on parle du projet de loi C-21, nous travaillons présentement avec les provinces, les dix provinces participantes sur l'élaboration d'un régime pour créer un organisme de réglementation des valeurs mobilières nationales.

À l'intérieur de la proposition de la Loi sur les valeurs mobilières, qui a été déposée pour information au Parlement l'année dernière, le 26 mai, les dispositions à l'intérieur qui touchent le marché des valeurs mobilières ont été intégrées à l'intérieur de ce projet de loi.

Je crois que les bénéfices du point de vue de créer des incitatifs pour atténuer le crime, au plan des peines minimales, va certainement contribuer, si vous voulez, au cadre réglementaire

to aggravating circumstances; I believe this can also contribute to the regulatory framework that applies to the securities market.

**Senator Joyal:** Does the United States have a market that is relatively integrated with Canada's? Does it have provisions comparable to those in this bill or are there more restrictive provisions than those in this bill?

**Mr. Marion:** If we look at the proposed framework of a securities act and compare it with the one that applies in the United States, it is different, partly because the current system in Canada is slightly different from that in the United States. What is similar, however, is that the United States has the Securities and Exchange Commission, which has enough powers, but the fact that it is a national institution in the United States enables them to concentrate the expertise. It think it enables them to enforce the act better.

In our case, if we look at the provision of an act, that would lead to the creation of a national securities regulatory agency. That national regulatory agency would definitely have certain benefits that would result from concentrating its law enforcement expertise. Enforcement resources would be under the same roof.

At the same time, criminal provisions and administrative management provisions in a single text really make it possible to appreciate and enforce the acts in a standard manner across the country and, at the same time, to strike a balance on a continuum between the administrative aspect and the criminal aspect.

[English]

**Senator Joyal:** Ms. Kane, in the legislation in the United States are there similar provisions for restitution when the judge considers the level of sentencing and various factors that would be brought to his or her attention in order to determine the final decision?

**Ms. Kane:** In restitution, in general in criminal law, it varies. I am not talking about the federal securities legislation in the United States, because that is beyond my knowledge. However, in the criminal legislation, which is state to state, there is a great deal of variation in terms of how the restitution provisions are dealt with. Basically, all state criminal law has a provision for restitution to be ordered. In some states they have a rigorous criminal enforcement model, which follows the imposition of restitution.

Restitution is not new to our law; we have had restitution provisions in the Criminal Code since 1953, I think. They have not been relied on to a great extent for the reasons I mentioned earlier, but they are fairly common in most criminal statutes.

**Senator Joyal:** What would be the strongest provisions in the United States in terms of restitution in comparison with what we have in this legislation?

pour le secteur des valeurs mobilières, de même qu'avec les circonstances aggravantes, je crois que cela pourra contribuer aussi au cadre réglementaire qui s'applique au marché des valeurs mobilières.

**Le sénateur Joyal :** Est-ce que cela existe aux États-Unis, un marché relativement intégré à celui du Canada? Y a-t-il des dispositions comparables à celles qui se retrouvent dans ce projet de loi ou s'il y aurait des dispositions plus restrictives que celles qu'on retrouve dans ce projet de loi?

**M. Marion :** Si on regarde le cadre proposé d'une Loi sur les valeurs mobilières et qu'on le compare avec celui qui s'applique aux États-Unis, c'est différent. En partie parce que le régime actuel au Canada est un peu différent de celui des États-Unis. Ce qui est semblable, par contre, c'est qu'aux États-Unis, il y a la Security and Exchange Commission qui a assez de pouvoirs mais le fait que c'est une institution nationale aux États-Unis, cela leur permet de concentrer l'expertise. Cela leur permet de faire une meilleure application de la loi, d'après moi.

Dans notre cas, si on regarde la provision d'une loi, cela amènerait à la création d'un organisme de réglementation des valeurs mobilières nationales. Cet organisme de réglementation national aura certains bénéfices qui seraient rendus par le fait de concentrer l'expertise au niveau de l'application des lois. Les ressources par rapport à l'application des lois sous un même toit.

En même temps, avoir une loi qui comprend et les dispositions criminelles et les dispositions administratives de gestion, à l'intérieur d'un texte, cela permet de vraiment apprécier et en même temps d'appliquer les lois de façon uniforme à l'intérieur du pays et en même temps d'aller chercher un équilibre par rapport à un continuum entre l'aspect administratif et l'aspect criminel.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Madame Kane, la loi aux États-Unis contient-elle des dispositions semblables sur le dédommagement prévoyant que le juge tienne compte de la sévérité de la peine et de divers facteurs portés à son attention au moment de rendre sa décision finale?

**Mme Kane :** En général, les dispositions relatives au dédommagement dans le droit pénal varient. Je ne parle pas des lois sur les valeurs mobilières aux États-Unis parce que je ne connais pas grand-chose à ce sujet. Cependant, dans le droit pénal, qui varie d'un État à l'autre, les dispositions relatives au dédommagement sont très diverses. Essentiellement, dans tous les États, le droit pénal contient une disposition prévoyant le dédommagement par voie d'ordonnance. Certains États ont un modèle rigoureux d'application du droit pénal, qui prévoit une forme de dédommagement.

Le dédommagement n'est pas une nouvelle notion dans notre droit; je crois qu'il y a des dispositions sur le dédommagement dans le Code criminel depuis 1953. On ne les a pas beaucoup appliquées pour les raisons que j'ai mentionnées plus tôt, mais la plupart des lois d'application criminelle en contiennent.

**Le sénateur Joyal :** Quelles seraient les dispositions les plus strictes aux États-Unis en ce qui concerne le dédommagement et comment se comparent-elles à ce projet de loi?

**Ms. Kane:** It is difficult to make comparisons because the American models differ greatly. I am not suggesting that this is a model that would work at all for Canada, but I am aware of a system in California where they have what they call “restitution fines.” Restitution is imposed and part of the amount of revenue is used to fund the state compensation regime and the victims are paid from the state compensation regime. However, it is a very different process. I cannot talk in terms of whether it is stronger.

In Canadian law, it is very difficult to contemplate a criminal enforcement regime for restitution because if the offender has no ability to pay, they have no ability to pay and no amount of criminal enforcement will change that. It might cost a great deal to develop some sort of a regime. At the end of the day, those costs would be deducted from the amount ultimately provided to the victim.

**Senator Joyal:** There are provincial funds that are supported by all kinds of fines that the government might collect for the implementation of other statutes. I am not sure if they exist in Ontario, and I am looking to Senator Runciman to confirm. It is through those funds that the provincial government can compensate some victims when they come to the conclusion that the restitution option is almost nil because the offender has no means, everything has disappeared and so on.

Would it not be possible to figure that, in this legislation, such additional capacity would help the victims in a much more coherent way than what we have had in the past and what we have seen for the victims of people such as Earl Jones and others recently?

**Ms. Kane:** The matter of compensating victims is always very important to them. We have to make a distinction between restitution under the Criminal Code and the compensation programs that exist in some, but not all, provinces. Some provinces have fairly generous compensation programs, and they are funded from a variety of sources, primarily general revenue. In some cases, some of the victims’ surcharge revenue is used to also fund the provincial compensation programs.

They vary greatly. For example, in Alberta, they have a tariff scheme based on the nature of your injury. An amount is administered quickly for the victim. There is no large process involved or a tribunal that administers it. In Quebec, they follow a model similar to the workers compensation scheme. Ontario has a different model with a board and I understand it is being revamped to address recommendations in a recent review.

Ultimately, the compensation is a notional amount for a victim. It is not a substitute for their total losses or damages, and it is not from the offender but from the state. Restitution is considered to be part of the sentence, so that the offender is

**Mme Kane :** Il est difficile d’établir des comparaisons parce que les modèles américains varient énormément. Je ne laisse pas entendre que ce modèle fonctionnerait partout au Canada, mais je connais un système en Californie qui comprend ce qu’on appelle des « amendes de dédommagement ». Le dédommagement est imposé, et une partie du revenu généré est utilisé pour financer le régime de dédommagement de l’État. Il s’agit toutefois d’un processus très différent. Je ne pourrais pas dire s’il est meilleur.

Dans le droit canadien, il est très difficile d’envisager un régime d’exécution des lois d’application criminelle pour le dédommagement parce que si le délinquant n’a pas les moyens de payer, il n’a pas les moyens de payer, et quelles que soient les mesures d’application de la loi que nous prenions, nous n’y pouvons rien. La mise en place d’un régime quelconque pourrait engendrer des coûts très importants. Au bout du compte, ces coûts réduiraient le montant disponible pour les victimes.

**Le sénateur Joyal :** Il y a des fonds provinciaux qui sont alimentés par toutes sortes d’amendes que le gouvernement impose en vertu d’autres lois. Je ne sais pas s’ils existent en Ontario, mais peut-être que le sénateur Runciman pourrait nous le confirmer. C’est grâce à ces fonds que le gouvernement provincial peut indemniser certaines victimes lorsqu’il conclut que l’option du dédommagement n’est pas possible parce que le délinquant n’a pas les moyens de payer, parce que tout a disparu, et cetera.

Ne serait-il pas possible d’améliorer la capacité à cet égard dans le projet de loi pour aider les victimes d’une manière beaucoup plus cohérente par rapport à ce que nous avons vu par le passé et même récemment avec les victimes de gens comme Earl Jones et d’autres?

**Mme Kane :** Il est toujours très important pour les victimes d’être indemnisées. Il faut faire une distinction entre le dédommagement prévu dans le Code criminel et les programmes de dédommagement qui existent dans certaines provinces. Certaines provinces ont des programmes de dédommagement très généreux, qui sont financés grâce à diverses sources, principalement les recettes générales. Dans certains cas, les revenus générés grâce aux suramendes compensatoires sont également utilisés pour financer les programmes de dédommagement provinciaux.

Ces programmes varient énormément. Par exemple, en Alberta, il y a un tableau d’indemnisation fondé sur la nature des préjudices. On verse rapidement un montant à la victime. Il n’y a pas de long processus ou de tribunal qui administre ces versements. Le modèle québécois, quant à lui, ressemble à un régime d’indemnisation des accidentés du travail. L’Ontario a un modèle différent qui comprend une commission, et je crois qu’un projet de transformation est actuellement mis en oeuvre pour donner suite aux recommandations formulées dans le cadre d’un examen récent.

Au bout du compte, l’indemnisation est un montant nominal pour une victime. Elle ne compense pas les pertes totales subies, et c’est non pas le délinquant, mais l’État qui verse cette somme. Le dédommagement, pour sa part, est considéré comme faisant

accountable to the victim for their losses. On the civil side, if you had a civil judgment, it would also be the particular offender accountable to their particular victim for the amount of the losses.

Again, at the end of the day, state compensation is not based on the model of accountability for the offender; it is quite separate from the problem you face when trying to get restitution from the offender who may not have the resources anymore.

With respect to whether it would be better for victims to have compensation from the state, victims groups might well say “Yes, it is.” Certainly, victims of violent crime have made that point over and over again, but there is only so much revenue in any particular province to meet the needs of a wide variety of victims. Therefore, they prioritize. Often the priority is for victims of violent crime that have incurred pecuniary losses.

**Senator Runciman:** I can only speak of Ontario, but I think state compensation is totally inadequate and very bureaucratic. It is a real mess and does not do the job very well.

As a follow-up question to Senator Joyal’s comment, would proceeds of crime have any application in a situation of significant fraud?

**Ms. Kane:** The proceeds of crime provisions in the code can be used where applicable.

**Senator Runciman:** Have they ever been used for fraud?

**Ms. Kane:** I would imagine so but am not certain.

**Ms. Klineberg:** I have not come across reference to it but I was never particularly looking for that. We could do a review and get back to you.

**Senator Runciman:** Is mortgage fraud captured by this legislation?

**Ms. Klineberg:** Yes.

**Senator Runciman:** I was prompted to ask that question after reading the title of the bill. How do you define “white-collar crime”? What does that term capture and exclude?

**Ms. Klineberg:** It is not a legal term. It is not a term used in the Criminal Code. It does not define any particular offence. It is more of a commonly-used term in public discourse to refer to crimes that are essentially economic in nature. However, if you asked 10 people how to define white-collar crime you might get 10 different answers.

**Senator Runciman:** Robbing a bank is about economic crime.

**Ms. Klineberg:** That is a good point. Defrauding a bank certainly is a white-collar crime.

partie de la peine, et le délinquant est donc tenu responsable des pertes subies par la victime. Dans le cas d’un jugement civil, ce serait la même chose. Le délinquant serait tenu responsable du montant des pertes devant sa victime.

Encore une fois, au bout du compte, l’indemnisation par l’État n’est pas fondée sur le modèle de responsabilisation du délinquant; cela se distingue nettement du problème auquel on fait face lorsqu’on essaie d’obtenir un dédommagement d’un délinquant qui n’a peut-être plus les ressources nécessaires pour en verser un.

Est-il préférable pour les victimes d’être indemnisées par l’État? Les groupes de victimes répondraient probablement à cette question par l’affirmative. Les victimes de crimes violents l’ont, en tout cas, réaffirmé encore et encore, mais les provinces n’ont pas suffisamment de ressources pour répondre aux besoins d’un large éventail de victimes. Par conséquent, elles doivent établir des priorités. Souvent, les victimes de crimes violents qui ont subi des pertes pécuniaires sont la priorité.

**Le sénateur Runciman :** Je peux seulement parler de l’Ontario, mais je pense que le système d’indemnisation par l’État est tout à fait inadéquat et très bureaucratique. C’est vraiment n’importe quoi et ça n’accomplit pas grand-chose.

Ma question donne suite au commentaire du sénateur Joyal. Les dispositions sur les produits de la criminalité s’appliqueraient-elles dans le cas d’une fraude importante?

**Mme Kane :** Les dispositions du code sur les produits de la criminalité peuvent être utilisées lorsqu’elles s’appliquent.

**Le sénateur Runciman :** Ont-elles déjà été utilisées relativement à une fraude?

**Mme Kane :** J’imagine que oui, mais je ne suis pas certaine.

**Mme Klineberg :** Je n’ai jamais pris connaissance d’un tel cas, mais je n’ai jamais porté une attention particulière à cette question. Nous pourrions nous pencher là-dessus et vous donner une réponse.

**Le sénateur Runciman :** Le projet de loi s’applique-t-il à la fraude hypothécaire?

**Mme Klineberg :** Oui.

**Le sénateur Runciman :** Cette question m’est venue après avoir lu le titre du projet de loi. Comment définissez-vous « les crimes en col blanc »? Qu’est-ce qui est englobé par ce terme et qu’est-ce qui est exclu?

**Mme Klineberg :** Ce n’est pas un terme juridique. Ce terme n’est pas utilisé dans le Code criminel. Il ne définit pas une infraction en particulier. Il s’agit plutôt d’un terme couramment utilisé dans le discours public pour parler des crimes qui sont essentiellement de nature économique. Toutefois, si vous demandiez à dix personnes de définir les crimes en col blanc, vous obtiendriez dix réponses différentes.

**Le sénateur Runciman :** Les vols de banque sont des crimes économiques.

**Mme Klineberg :** C’est un bon point. Le fait de frauder une banque est, à tout le moins, un crime en col blanc.

**The Chair:** Are things like stock market manipulation and insider trading covered by this bill?

**Ms. Klineberg:** No. This bill only addresses the sentencing for the offence of fraud.

**The Chair:** I can think of a good number of forms of stock market manipulation that would be fraudulent, but you would have to be charged with fraud.

**Ms. Klineberg:** In every single case where there is a victim who can be identified and losses that can be measured, a suspect will be charged with fraud.

**The Chair:** That brings me back to what was to be my original question, which arose out of Senator Joyal's discussion of victims: In general discussion, as we deal with these bills, the word "victim" just seems to be expanding in meaning.

Let us take murder, for example. That is not covered by this bill, of course, but it will make my point. The real victim is the dead person, or persons, but we commonly now refer to members of the victim's family as victims. Now we are potentially extending that. I am not sure where the line would actually be drawn between victims for the purpose of this bill and the community. I can see grey zones appearing.

Are you aware of any cases where there is a discussion of the broadening of the meaning or ambiguity in the meaning of the word "victim," or has this problem not yet arisen? I suspect it will if it has not.

**Ms. Kane:** There have been many discussions about the term "victim" in different contexts and what it means. We have a definition in the Criminal Code of "victim."

**The Chair:** "Victim of an alleged offence" does not help much.

**Ms. Kane:** Yet there is a reason for that definition. In the past, we had submissions made that you could not be a victim unless somebody had been convicted of an offence. If you ask any person who has been impacted or aggrieved by a crime, they will say it is ridiculous because often no one is arrested, charged or convicted. Even if they are arrested and charged, you still know you have been assaulted or are a victim of theft. You know you are a victim. That deals with that particular school of thought.

Another precise definition of who is encompassed by the term "victim" pertains to the provisions in the code dealing with victim impact statements. We make it clear who is encompassed and who can bring a victim impact statement. In the case of a murder, the victim is deceased, so those who survive are the victims — their dependents, parents, children, et cetera. In the case of children, the parents can make the statement on behalf of the child.

**La présidente :** Le projet de loi s'applique-t-il aux transactions irrégulières d'actions, aux transactions d'initiés et à ce genre de choses?

**Mme Klineberg :** Non. Ce projet de loi prévoit seulement les peines à infliger pour la fraude.

**La présidente :** Je peux penser à un bon nombre de transactions irrégulières d'actions qui sont frauduleuses, mais il faudrait être accusé de fraude.

**Mme Klineberg :** Dans tous les cas où il y a une victime qui peut être identifiée et des pertes qui peuvent être mesurées, le suspect sera accusé de fraude.

**La présidente :** Cela me ramène à ce qui devait être ma question initiale, qui donne suite aux commentaires du sénateur Joyal au sujet des victimes : dans nos discussions générales sur ces projets de loi, la définition du mot « victime » semble s'élargir.

Prenons le meurtre comme exemple. Ce crime n'est pas visé par le projet de loi, bien sûr, mais il m'aidera à faire passer mon point. La vraie victime, c'est la personne qui est décédée, mais nous utilisons couramment ce mot pour parler des membres de la famille de la victime. Maintenant, nous sommes peut-être en train d'élargir une fois de plus la définition de ce mot. Je ne sais pas exactement comment nous établirions la distinction entre les victimes aux fins du projet de loi et la collectivité. Je peux voir des zones grises qui se dessinent.

Savez-vous s'il y a eu des discussions au sujet de l'élargissement de la définition du mot « victime » ou de l'ambiguïté de ce terme, ou ce problème n'a-t-il pas encore fait surface? Sinon, je soupçonne que c'est pour bientôt.

**Mme Kane :** Il y a eu de nombreuses discussions, dans divers contextes, au sujet du terme « victime » et de sa signification. Le Code criminel contient une définition du mot « victime ».

**La présidente :** « Victime d'une infraction présumée », ça ne nous aide pas beaucoup.

**Mme Kane :** Pourtant, cette définition existe pour une raison. Par le passé, on a fait des observations selon lesquelles une personne ne pouvait pas être une victime si personne n'avait été déclaré coupable d'une infraction. Posez la question à toute personne qui a été touchée ou lésée par un crime, elle vous dira que c'est ridicule, parce que, souvent, personne n'est mis en état d'arrestation, accusé ni déclaré coupable. Même si personne n'est mis en état d'arrestation ni accusé, la victime sait qu'elle a été agressée ou qu'elle est victime d'un vol. Elle sait qu'elle est une victime. C'est ce qui explique cette école de pensée.

Les dispositions du code qui traitent des déclarations des victimes comprennent également une définition précise du terme. Ces dispositions établissent clairement qui est visé par cette définition et qui peut présenter une déclaration de la victime. Dans le cas d'un meurtre, la victime est décédée, alors ce sont ceux qui ont survécu qui sont les victimes — les personnes à charge, les parents, les enfants, et cetera. Dans le cas d'enfants, les parents peuvent rédiger une déclaration au nom de leur enfant.

Similar definitions exist in the Corrections and Conditional Release Act where particular victims have entitlement to information and opportunities to make submissions to the Parole Board and to get additional information with respect to the status of an offender's sentence.

We do have definitions, and in those contexts issues sometimes arise about whether they are a victim. The issues are usually fairly easy to resolve because it basically comes down to how the individual has been harmed. If you suffered loss or harm, you are a victim. You may not be considered the victim that suffered the most harm or the most loss, but you have suffered some. These are not difficult issues to resolve in most cases.

**The Chair:** I will take your word for that, at least for now, and we will see how it unfolds as the years go by.

**Ms. Kane:** You may want to ask that question of the victim ombudsman who will appear later.

**The Chair:** Thank you very much. You have helped us a great deal and we are grateful.

The committee is pleased to welcome our next witnesses. From Statistics Canada we have Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics; John Turner, Chief of Policing Services, Canadian Centre for Justice Statistics; and Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

**Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** Thank you for the opportunity to present to the committee on Bill C-21.

Statistics Canada does not take a position on the proposed amendments in the bill. The presentation we have prepared contains our most recent data on fraud in Canada. All data sources used are clearly indicated on the slides, as are any pertinent data notes. Distributed for your consideration is an article summarizing the results of a 2008 Statistics Canada survey on fraud against businesses in Canada.

My colleagues, Mr. John Turner and Mr. Craig Grimes, will help in answering any questions. Please turn to the second slide in the deck.

Using data received from police services across Canada, we can examine trends in police-reported incidents of fraud. Over the last 10 years, the rate of police-reported incidents of fraud has fluctuated, but has generally been declining since 2004. In Canada, in 2009, police reported approximately 90,600 incidents of fraud. This represents a slight decrease from the year prior.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition contient des définitions semblables. Les victimes visées par ces définitions ont droit à certains renseignements, peuvent présenter des observations à la Commission des libérations conditionnelles et obtenir de l'information supplémentaire à l'égard de l'état de la peine d'un délinquant.

Il y a des définitions, mais dans ces contextes, il est parfois difficile de déterminer si une personne est une victime. Il est habituellement assez facile de régler ce problème parce qu'il suffit essentiellement de déterminer comment la personne a été lésée. Si une personne a subi une perte ou un préjudice, elle est une victime. Elle n'est peut-être pas celle qui a subi le préjudice ou la perte la plus grave, mais elle a tout de même été lésée. Dans la plupart des cas, ce problème n'est pas difficile à régler.

**La présidente :** Je vais vous croire sur parole, à tout le moins pour le moment, et nous verrons comment les choses se déroulent au fil des ans.

**Mme Kane :** Vous pouvez peut-être poser la question à l'ombudsman des victimes qui comparaitra plus tard.

**La présidente :** Merci beaucoup. Vous nous avez beaucoup aidés, et nous en sommes reconnaissants.

Le comité est heureux de souhaiter la bienvenue à nos prochains témoins. Nous recevons Craig Grimes, analyste principal, John Turner, chef des services de police, et Julie McAuley, directrice, du Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada.

**Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Nous vous remercions de nous avoir donné cette occasion de parler du projet de loi C-21 au comité.

Statistique Canada ne prend pas position en ce qui concerne les modifications proposées à l'égard du projet de loi. L'exposé que nous avons préparé rend compte de nos données les plus récentes sur la fraude au Canada. Toutes les sources de données utilisées sont clairement indiquées sur les diapositives, tout comme le sont toutes les notes pertinentes sur les données. Aux fins de votre étude, on vous a distribué un article qui résume les résultats d'un sondage que Statistique Canada a réalisé en 2008 sur la fraude contre les entreprises au Canada.

Mes collègues, M. John Turner et M. Craig Grimes, m'aideront à répondre à vos questions. J'aimerais attirer votre attention sur la deuxième diapositive.

Nous avons utilisé les données fournies par les services de police de tout le Canada pour examiner les tendances relatives aux affaires de fraude déclarées par la police. Au cours des 10 dernières années, le taux d'affaires de fraude déclarées par la police a fluctué, mais, en général, il diminue depuis 2004. Au Canada, en 2009, la police a signalé environ 90 600 affaires de fraude. Cela représente une légère diminution par rapport à l'année précédente.



On Slide 3 we can examine the geographical variation in the rates of police-reported incidents of fraud. In 2009, the highest rates of police-reported fraud were in the Yukon, Alberta, and British Columbia, while the lowest rates were in Nunavut.

While rates are used to ensure that trends are not biased by variations in populations, it is important to note that the geographical distribution of the number of incidents of these offences in Canada is different from the rates.

In 2009, the highest number of incidents of police-reported fraud was found in Ontario and Quebec.

Fraud in Canada is changing. Each year, new and emerging trends come to the attention of the police. While Statistics Canada's Uniform Crime Reporting Survey captures eight categories of fraud, we have the ability to record other types of fraud as well. Slide 4 provides an overview of frauds that were reported to the police in 2009 by combinations of these eight categories.

In that year, the most common type of fraud reported to police was transaction card and equipment fraud followed by cheque fraud. In addition to the frauds shown here, a further 45 per cent of total police-reported frauds were not classified but included, for example, mortgage frauds, frauds related to price fixing, patent infringement and kickbacks.

As shown on Slide 5, in 2009, approximately 32,000 individuals were accused of fraud in Canada. Six in ten of these individuals were under the age of 35. Regardless of age, in 2009, males were twice as likely to be accused of committing police-reported fraud.

Slide 6 shows the number of fraud charges and cases completed in adult criminal courts since 2000-01. These include only cases where fraud was the most serious charge in the case. When examining trends, we see that, while the number of fraud charges has fluctuated since 2000-01, it has remained relatively stable over the last four years. On the other hand, the number of fraud cases completed in adult criminal courts in Canada has generally decreased since 2000-01. In 2008-09, there were approximately 24,400 fraud charges in Canada that were contained in approximately 6,700 court cases where fraud was the most serious offence in the case.

As seen on slide seven, most fraud cases completed in adult criminal courts in Canada are for fraud under \$5,000. This has been a consistent trend since 2000-01. In 2008-09, approximately 60 per cent of all fraud cases completed in adult criminal courts were for fraud under \$5,000, while approximately 20 per cent were for fraud over \$5,000. These proportions have remained relatively stable since 2000-01. The next few slides focus on fraud over \$5,000.

La diapositive 3 nous permet d'examiner la variation géographique des taux d'affaires de fraude déclarées par la police. En 2009, c'est au Yukon, en Alberta et en Colombie-Britannique que ces taux étaient les plus élevés, tandis que le Nunavut connaissait les taux les plus bas.

Même si les taux sont utilisés pour garantir que les tendances ne sont pas faussées en raison des différences de populations, il est important de souligner que la répartition géographique de ces infractions au Canada se distingue des taux.

En 2009, c'est l'Ontario et le Québec qui ont connu les nombres les plus élevés d'affaires de fraude déclarées par la police.

Au Canada, le visage de la fraude est changeant. Chaque année, la police remarque de nouvelles tendances. Même si huit catégories de fraude sont visées par le Programme de déclaration uniforme de la criminalité de Statistique Canada, nous avons la capacité d'enregistrer aussi d'autres types de fraude. La diapositive 4 donne un aperçu des affaires de fraude qui ont été déclarées par la police en 2009, selon ces huit catégories.

Au cours de cette année-là, les types de fraude les plus couramment déclarés par la police étaient ceux liés aux cartes de paiement, suivis des fraudes par chèque. En plus des types de fraude indiqués dans le graphique, 45 p. 100 des affaires de fraude déclarées par la police n'ont pas été classifiées. Elles comprennent, par exemple, la fraude hypothécaire, la fixation de prix, la contrefaçon de brevets et les commissions clandestines.

Comme le montre la diapositive 5, en 2009, environ 32 000 personnes ont été accusées de fraude au Canada. Sur 10 de ces personnes, 6 étaient âgées de moins de 35 ans. Quel que soit leur âge, en 2009, les hommes étaient deux fois plus nombreux que les femmes à être accusés d'avoir commis une fraude déclarée par la police.

La diapositive 6 montre le nombre d'accusations de fraude et de causes de fraude réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes depuis 2000-2001. Ces chiffres ne comprennent que les cas où la fraude était le chef d'accusation le plus grave. Lorsque nous examinons les tendances, nous constatons que, même si le nombre d'accusations de fraude fluctue depuis 2000-2001, il est demeuré relativement stable au cours des quatre dernières années. Par contre, le nombre de causes de fraude réglées par les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes au Canada a généralement diminué depuis 2000-2001. En 2008-2009, il y a eu environ 24 400 accusations de fraude au Canada et environ 6 700 affaires judiciaires dans lesquelles la fraude était l'infraction la plus grave.

Comme le montre la diapositive 7, la plupart des affaires de fraude réglées par les tribunaux criminels pour adultes au Canada concernaient une fraude de 5 000 \$ ou moins. Cette tendance se maintient depuis 2000-2001. En 2008-2009, les affaires de fraude réglées par les tribunaux criminels pour adultes concernaient une fraude de 5 000 \$ ou moins, tandis qu'environ 20 p. 100 concernaient une fraude de plus de 5 000 \$. Ces proportions sont demeurées relativement stables depuis 2000-2001. Les diapositives suivantes portent sur les affaires de fraude de plus de 5 000 \$.

Slide eight shows the proportion of guilty findings for cases of fraud over \$5,000. In 2008-09, 66 per cent of cases where the most serious offence in the case was fraud over \$5,000 resulted in a finding of guilt. This proportion has remained relatively stable since 2000-01.

Slide nine shows the differences in the types of sentences imposed for cases of fraud over \$5,000. While the proportion of cases sentenced to custody has increased since 2000-01, it has remained relatively stable over the last three years.

In 2008-09, 28 per cent of guilty cases of fraud over \$5,000 were sentenced to custody. The use of conditional sentencing has varied since 2000-01. In 2008-09 it was the most serious sentence imposed in approximately 34 per cent of cases involving fraud over \$5,000. This is an increase over the previous two years and a return to a level seen in 2000-01. The use of probation has decreased since 2000-01 and in 2008-09 was the most serious sentence imposed in approximately 30 per cent of cases involving fraud over \$5,000.

Turning to slide 10, approximately 40 per cent of custodial sentences imposed in 2008-09 for guilty cases of fraud over \$5,000 were for less than six months, while 25 per cent were for six to 12 months. In 2008-09, 16 per cent of the 238 guilty cases of fraud over \$5,000 involved sentencing to custody for two years or more, which is federal custody, compared with only 4 per cent of adult guilty cases in general.

Turning to slide 11, in 2008, Statistics Canada conducted a national survey of fraud against businesses which collected information on the nature of fraud experienced by business establishments in the retail, banking, and health and property insurance sectors.

Results of the survey found that the majority of retailers in bank establishments who had experienced fraud in the previous 12 months reported losses between \$1 and \$20,000. A small proportion of retailers and banks reported losses between \$20,000 and \$60,000.

In addition, questions on Internet fraud were included in the 2009 general social survey on victimization. From these we know that one in ten Internet users was a victim of fraud in the 12 months preceding the survey. A detailed analysis of these data will be released by summer 2011.

**The Chair:** One in ten Internet users?

**Ms. McAuley:** Yes. Furthermore, Statistics Canada has been working with stakeholders to determine the feasibility of collecting more detailed information on consumer fraud.

La diapositive 8 montre la proportion de causes avec condamnation pour fraude de plus de 5 000 \$. En 2008-2009, 66 p. 100 des affaires dans lesquelles une fraude de plus de 5 000 \$ était l'infraction la plus grave ont abouti à une condamnation. Cette proportion est demeurée relativement stable depuis 2000-2001.

La diapositive 9 montre les différences entre les types de peines imposées pour les affaires de fraude de plus de 5 000 \$. Même si la proportion de peines d'emprisonnement a augmenté depuis 2000-2001, elle est demeurée relativement stable au cours des trois dernières années.

En 2008-2009, 28 p. 100 des personnes déclarées coupables de fraude de plus de 5 000 \$ ont reçu une peine d'emprisonnement. L'utilisation des condamnations avec sursis connaît des fluctuations depuis 2000-2001. En 2008-2009, il s'agissait de la peine la plus sévère imposée dans environ 34 p. 100 des cas de fraude de plus de 5 000 \$. Il s'agit d'une augmentation par rapport aux deux années antérieures et d'un niveau plus semblable à celui de 2000-2001. L'utilisation de la probation a diminué depuis 2000-2001, et, en 2008-2009, il s'agissait de la peine la plus sévère imposée dans environ 30 p. 100 des cas de fraude de plus de 5 000 \$.

Passons maintenant à la diapositive 10. La durée d'environ 40 p. 100 des peines d'emprisonnement imposées en 2008-2009 aux personnes déclarées coupables de fraude de plus de 5 000 \$ était de moins de six mois, tandis que 25 p. 100 de ces peines étaient d'une durée de 6 à 12 mois. En 2008-2009, 16 p. 100 des 238 personnes déclarées coupables de fraude de plus de 5 000 \$ ont reçu une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, ce qui veut dire qu'elles étaient sous responsabilité fédérale, par rapport à seulement 4 p. 100 de l'ensemble des adultes déclarés coupables d'un crime.

Passons à la diapositive 11. En 2008, Statistique Canada a réalisé une enquête nationale sur la fraude contre les entreprises pour recueillir de l'information sur la nature des fraudes commises contre les entreprises dans les secteurs bancaire, de la vente, et de l'assurance-santé et des biens.

Les résultats de l'enquête montrent que la majorité des établissements de vente au détail et des établissements bancaires qui avaient été victimes de fraude au cours des 12 mois précédant l'étude ont déclaré des pertes de 1 à 20 000 \$. Une petite proportion des établissements de vente au détail et des établissements bancaires ont déclaré des pertes de 20 000 \$ à 60 000 \$.

De plus, on a inclus des questions sur la fraude par Internet dans l'enquête sociale générale sur la victimisation de 2009. Cela nous a permis de constater qu'un internaute sur 10 avait été victime d'une fraude au cours des 12 mois précédant l'enquête. Une analyse détaillée de ces données sera publiée d'ici l'été 2011.

**La présidente :** Un internaute sur 10?

**Mme McAuley :** Oui. Par ailleurs, Statistique Canada travaille avec des parties intéressées pour déterminer comment nous pourrions recueillir de l'information plus détaillée sur la fraude contre le consommateur.

This ends my presentation.

**The Chair:** Before I go to the questioners, on a point of clarification, on the last slide, your note says that these data exclude establishments for which information was provided by a head office.

**Ms. McAuley:** Yes.

**The Chair:** Would it be a reach too far to assume that the biggest frauds would be reported by head offices?

**Ms. McAuley:** We would not be able to know that directly. I will give you an example. In the cases of the banks, the way it was reported was that all of the branches reported to the head office and the head office provided a total figure for that banking establishment. We do not have the breakdown for the head office of the bank versus the other branches of the bank.

[Translation]

**Senator Poulin:** Thank you Ms. McAuley for your excellent presentation. I have a question on the research process. If I understand correctly, you said in your presentation, before going to the tables, that your information sources were police officers. Did I correctly understand that all the research is based on the results given to you by the police agencies across the country?

[English]

**Ms. McAuley:** The first set of slides, namely, slides 2, 3, 4 and 5 are data provided to us by the police services across Canada through the uniformed crime reporting survey. Slides 6 through to slide 11 are data that are provided to us by the adult criminal courts across Canada.

[Translation]

**Senator Poulin:** You said in your presentation that that was commercial fraud only. Did I understand correctly?

[English]

**Ms. McAuley:** Slide 11 looks solely at the business establishments and the retail banking and health and property insurance sectors. The rest of the presentation is fraud, regardless of who it was committed against. It could have been committed against a person or an establishment. It is police reported fraud for the first set of slides and then any fraud case that came before the adult criminal courts in Canada.

[Translation]

**Senator Poulin:** Ms. McAuley, does that mean we do not have any information on the nature of the crime or the number of victims?

C'est la fin de mon exposé.

**La présidente :** Avant de passer aux questions, j'aimerais que vous clarifiiez quelque chose au sujet de la dernière diapositive. Selon votre note, ces données excluent les établissements pour lesquels les informations ont été fournies par un siège social.

**Mme McAuley :** Oui.

**La présidente :** Est-ce que j'irais trop loin si je présumais que les fraudes les plus graves seraient déclarées par les sièges sociaux?

**Mme McAuley :** Il ne serait pas possible de le savoir rapidement. Je vais vous donner un exemple. Dans le cas des banques, chaque succursale a déclaré les cas de fraude au siège social, et le siège social a fourni un total pour l'ensemble de l'établissement bancaire. Nous n'avons pas de ventilation des chiffres pour le siège social et pour toutes les autres succursales de la banque.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Merci madame McAuley pour votre excellente présentation. J'ai une question sur le processus de recherche. Si je comprends bien, vous avez dit dans votre présentation, avant d'aller aux tableaux, que vos sources d'informations étaient les agents de police. Ai-je bien compris que toute la recherche est basée sur les résultats que vous donnent les agences policières du pays?

[Traduction]

**Mme McAuley :** La première série de diapositives, c'est-à-dire les diapositives 2, 3, 4 et 5, rendent compte de données fournies par les services de police de tout le Canada dans le cadre du programme de déclaration uniforme de la criminalité. Les diapositives 6 à 11 rendent compte de données qui nous ont été fournies par les tribunaux criminels pour adultes du Canada.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Vous avez dit dans votre présentation que c'était des fraudes commerciales uniquement. Ai-je bien compris?

[Traduction]

**Mme McAuley :** La diapositive 11 ne porte que sur les établissements bancaires et de vente au détail, et les secteurs de l'assurance santé et des biens. Le reste de la présentation porte sur la fraude, quelle que soit la victime. Il peut s'agir d'une personne ou d'un établissement. Il s'agit des affaires de fraude déclarées par la police pour la première série de diapositives, puis de toute affaire de fraude qui est passée devant un tribunal criminel pour adultes au Canada.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Est-ce que cela veut dire, madame McAuley, qu'on n'a pas d'information sur non seulement la nature du crime mais aussi sur le nombre de victimes?

[English]

**John Turner, Chief of Policing Services, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** For the police-reported data, we only have victim information for victims of violent crimes. We do not have victim information for non-violent crimes.

**Ms. McAuley:** Through the general social survey, we have the questions that we asked in terms of Internet-based fraud. We would have that for any of the respondents that answered, which would be any Canadian 15 years of age or older in Canada.

We are also working right now with partners in the justice community to look at conducting a survey on consumer fraud. That would get into more details of an individual basis. A feasibility study was done over the last couple of years by Statistics Canada; the results are available. We are now in a position of seeking funding for that survey.

[Translation]

**Senator Poulin:** I am going to cheat and ask a final question. The legislation before us deals directly with frauds of \$1 million or more. Do you have any specific data on frauds of \$1 million or more?

[English]

**Ms. McAuley:** We do not have that information. There is a new Criminal Code section introduced under this law. The way it is currently collected in Canada, it is under \$5,000 and over \$5,000.

**The Chair:** Will you, in the future, be collecting information on fraud over \$1 million? Will this bill enable you to do that?

**Ms. McAuley:** If changes are made to the Criminal Code it would allow us to collect that information.

[Translation]

**Senator Carignan:** I had the same questions as Senator Poulin.

[English]

**Senator Wallace:** One of the elements of the bill involves the possibility of restitution. Do you have statistics that relate to court-awarded restitution, amounts, frequency and that type of thing?

**Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada:** It is possible to produce statistics on restitution sanctions and the amount of restitution. It is not in this

[Traduction]

**John Turner, chef, Services policiers, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** En ce qui concerne les données déclarées par la police, nous avons seulement de l'information sur les victimes lorsqu'il s'agit de crimes violents. Nous n'avons pas d'information sur les victimes lorsqu'il s'agit de crimes sans violence.

**Mme McAuley :** Pour ce qui est de l'enquête sociale générale, nous avons les questions que nous avons posées au sujet de la fraude par Internet. Nous avons cette information pour tous les enquêtés qui ont répondu aux questions, c'est-à-dire tous ces Canadiens de 15 ans ou plus au Canada.

Actuellement, nous travaillons également avec des partenaires de la communauté judiciaire afin de réaliser un sondage sur la fraude contre le consommateur. Cela nous permettrait d'obtenir plus de détails sur les victimes. Au cours des dernières années, Statistique Canada a réalisé une étude de faisabilité; les résultats sont disponibles. Nous sommes actuellement en train de demander des fonds pour cette enquête.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Je vais tricher et poser une dernière question. La législation dont nous sommes saisis aborde directement des fraudes de un million de dollars et plus. Avez-vous des données particulières sur les fraudes de un million de dollars et plus?

[Traduction]

**Mme McAuley :** Nous n'avons pas cette information. Le projet de loi introduit une nouvelle disposition à cet égard dans le Code criminel. La manière dont on recueille actuellement les renseignements à cet égard au Canada nous permet de faire la distinction entre les cas de fraude de moins de 5 000 \$ et ceux de plus de 5 000 \$.

**La présidente :** À l'avenir, allez-vous recueillir de l'information sur les cas de fraude de plus de un million de dollars? Le projet de loi vous permettra-t-il de le faire?

**Mme McAuley :** Si des modifications sont apportées au Code criminel, nous pourrions recueillir ces renseignements.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J'avais les mêmes questions que le sénateur Poulin.

[Traduction]

**Le sénateur Wallace :** La possibilité d'un dédommagement est l'un des éléments du projet de loi. Avez-vous des statistiques relatives aux dédommagements ordonnés par les tribunaux, aux montants, à la fréquence de ces ordonnances et à ce genre de choses?

**Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada :** Il est possible de produire des statistiques sur les dédommagements ordonnés et

presentation, but I could prepare that for fraud in general or for fraud over \$5,000 and provide it to the clerk of the committee, if you would like.

**Senator Wallace:** That would be helpful. A separate category for fraud over \$5,000 would be helpful. The statistics that you presented are up to and include 2009.

**Ms. McAuley:** Yes, for any policing data reported in 2009 and for the court data the last reference year we have available is fiscal 2008-09.

**Senator Wallace:** I think of the recessionary times we have been through. It seems that the recession has brought a number of frauds to the surface because of the cash crunch. Probably those incidents more likely would have appeared through 2010 and forward. You presented up to 2009 but there might be a bit of an iceberg out there because of the impact of the recession

**Ms. McAuley:** Our court data for 2009-10 will be available in the coming months. I do not know how long your study of this bill is. We will have that information in the late spring. The 2010 crime data, which include information on fraud, will be released in July.

**Mr. Grimes:** The fraud cases tend to take a long time in criminal court. The average number of days for fraud is 358 from the first appearance to the first final decision with a sanction. That does not take into consideration the time between the date of the offence and the first appearance in court. If you are looking for frauds that occurred in 2009-2010, it might be a number of years before those matters clear the court system.

**Senator Wallace:** Thank you for clarifying. We might see different trends when the experience of 2010 is reviewed next year and beyond.

[Translation]

**Senator Chaput:** My question complements that of Senator Poulin because I would like to make sure I understood correctly. The statistics and figures you have provided give us the number of frauds but not the number of victims of those frauds. That would mean that, for 50 frauds, there could be 2,000 victims.

We are unable to determine the number of victims. Is that correct?

[English]

**Ms. McAuley:** We do not have information on victims of fraud and the number of victims of fraud. We have only the number of incidents that came to the attention of the police. We have a

les montants de ces dédommagements. Ce n'est pas dans la présentation, mais je pourrais préparer cette information pour la fraude en général ou pour les cas de fraude de plus de 5 000 \$, et la fournir à la greffière du comité si vous voulez.

**Le sénateur Wallace :** Ça serait très utile. Une catégorie distincte pour les cas de fraude de plus de 5 000 \$ serait utile. Les statistiques que vous avez présentées concernent la période qui s'étend jusqu'en 2009, inclusivement.

**Mme McAuley :** Oui, elles tiennent compte des données déclarées par la police jusqu'en 2009. Pour les données des tribunaux, la dernière année de référence pour laquelle nous avons des données est l'exercice financier 2008-2009.

**Le sénateur Wallace :** Je pense à la récession que nous avons vécue. Il semble que la récession ait donné lieu à un certain nombre de fraudes en raison du resserrement monétaire. Ces incidents ont probablement eu lieu en 2010 et après. Vous avez présenté des données jusqu'en 2009, mais il y a peut-être un iceberg caché sous la surface en raison des répercussions de la récession.

**Mme McAuley :** Nos données des tribunaux pour 2009-2010 seront disponibles d'ici quelques mois. Je ne sais pas combien de temps va durer votre étude du projet de loi. Nous aurons cette information à la fin du printemps. Nos données sur les crimes commis en 2010, qui comprennent de l'information sur la fraude, seront diffusées en juillet.

**M. Grimes :** Les affaires de fraude ont tendance à prendre beaucoup de temps dans les tribunaux criminels. Le nombre moyen de jours qui s'écoulent entre la première comparution et la décision finale avec prononcé de la peine est de 358 dans les cas de fraude. Cela ne tient pas compte du temps qui s'écoule entre la date de l'infraction et la première comparution au tribunal. Si ce sont les fraudes commises en 2009-2010 qui vous intéressent, je souligne qu'un certain nombre d'années peuvent s'écouler avant que ces affaires soient réglées dans le système judiciaire.

**Le sénateur Wallace :** Merci pour cette clarification. Nous verrons peut-être d'autres tendances se dessiner lorsque les affaires de fraude de 2010 seront examinées l'année prochaine et dans les années qui suivent.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Ma question est complémentaire à celle du sénateur Poulin car j'aimerais m'assurer que j'ai bien compris. Les statistiques et les données que vous nous avez fournies nous donnent le nombre de fraudes, mais n'indiquent pas le nombre de victimes de ces fraudes. Cela voudrait dire que pour 50 fraudes il pourrait y avoir 2 000 victimes.

Nous ne sommes pas en mesure de connaître le nombre de victimes. Est-ce bien cela?

[Traduction]

**Mme McAuley :** Nous n'avons pas d'information sur les victimes de fraudes ni sur le nombre de victimes de ce type de crime. Nous ne connaissons que le nombre d'incidents qui ont été

counter to track how many times an individual committed a fraud, although the data are not of the best quality. We would not want to present that at this time.

[*Translation*]

**Senator Chaput:** In your opinion, would it be important to obtain that kind of information? Would there be a good reason why we should obtain it?

[*English*]

**Ms. McAuley:** We work with police forces across Canada through the Canadian Association of Chiefs of Police to determine whether that type of information would need to be added to our national data requirements.

I would not be able to give my personal opinion. I would need to go back and discuss with them whether that information should be collected.

[*Translation*]

**Senator Chaput:** This bill concerns frauds of over \$1 million. That kind of fraud may affect and harm a number of people. Is that not correct?

[*English*]

**Ms. McAuley:** It may. I would not be able to comment on that because I do not have that data.

**Mr. Grimes:** On criminal court cases, it is possible to look at each one and count the number of fraud charges within. If you are interested in fraud cases that have hundreds of victims, presumably each victim would result in a charge being brought before the courts for those charges. They would be counts of fraud. We can count those counts of fraud in the cases. I can prepare a distribution that shows fraud cases by the number of fraud charges, if that would help the committee.

**The Chair:** That might help. Forgive me, Senator Chaput; my attention was caught by table 6 with a consistent huge gap between the number of fraud charges and the number of cases completed. If the reason is that each case, on average, includes several charges, then that would explain the statistic that between three and four times as many charges are laid than cases are completed. Do I understand correctly?

**Ms. McAuley:** We have shown cases where fraud was the most serious charge in the case. Other cases might be going before the courts where a fraud charge is included in the offence make-up; however, it is not the most serious offence.

portés à l'attention de la police. Nous avons un compteur qui nous permet de déterminer combien de fraudes une personne a commises, mais les données ne sont pas d'une grande qualité. Ce n'est pas quelque chose que nous voulons présenter pour l'instant.

[*Français*]

**Le sénateur Chaput :** D'après vous, est-ce qu'il serait important d'obtenir ce genre d'information? Y aurait-il une bonne raison pour laquelle on devrait l'obtenir?

[*Traduction*]

**Mme McAuley :** Nous travaillons avec des forces policières de tout le Canada, par l'entremise de l'Association canadienne des chefs de police en vue de déterminer si ce type de renseignements devrait être ajouté à nos exigences en matière de données nationales.

Je ne peux pas vous donner mon avis personnel. Il faudrait que j'en discute avec ces gens pour savoir si cette information devrait être recueillie.

[*Français*]

**Le sénateur Chaput :** Ce projet de loi concerne les cas de fraudes qui dépassent un million de dollars. Dans le cas d'une telle fraude, cela peut affecter et nuire à plusieurs personnes. N'est-ce pas?

[*Traduction*]

**Mme McAuley :** Peut-être. Je ne peux pas faire de commentaires à cet égard parce que je n'ai pas les données.

**M. Grimes :** En ce qui concerne les affaires au criminel, il est possible d'examiner chaque affaire et de compter le nombre d'accusations de fraude. Si ce sont les cas de fraude dans lesquels il y a des centaines de victimes qui vous intéressent, pour chaque victime, une accusation serait probablement portée devant les tribunaux. Il s'agirait des chefs d'accusation de fraude. Nous pouvons comptabiliser ces chefs d'accusation de fraude dans les causes. Je peux préparer une ventilation de données qui montrent les causes de fraude selon le nombre de chefs d'accusation si cela peut aider le comité.

**La présidente :** Cela pourrait nous aider. Pardonnez-moi, sénateur Chaput; le tableau 6 a attiré mon attention. Il y a un écart énorme entre le nombre d'accusations de fraude et le nombre de causes réglées. S'il y a eu, en moyenne, plusieurs accusations dans le cadre de chaque cause, cela expliquerait le fait qu'il y a de trois à quatre fois plus d'accusations portées que de causes réglées. Est-ce que j'ai bien compris?

**Mme McAuley :** Nos données portent sur les causes dans lesquelles la fraude était l'accusation la plus grave. Il y a d'autres causes qui sont portées devant les tribunaux dans lesquelles il y a, parmi d'autres infractions, une accusation de fraude; toutefois, la fraude n'est pas l'infraction la plus grave.

We wanted to show cases where fraud was the most serious offence so that you would be able to look at the sentencing information for those types of cases. We could provide you with information on case composition where fraud is one of a number of offences or charges included in the case composition.

**The Chair:** At first glance, one might say: Oh, dear; is this table showing me that only one quarter to one third of the charges result in convictions or even completed cases, one way or the other? I understand that is not what this chart shows me. This chart shows me that there may be, among other things, many cases where more than one charge of fraud is brought.

**Mr. Grimes:** That is correct.

**Ms. McAuley:** Yes.

**The Chair:** That is a relief.

[Translation]

**Senator Poulin:** Ms. McAuley, have any studies been done on recidivism? In other words, let us take the example of an individual who commits a fraud of under \$5,000, but who, in subsequent years, tests those successful results.

[English]

**Ms. McAuley:** Statistics Canada has not conducted that kind of research. Currently, it is not possible for us to track an offender's path through the criminal justice system and their ability to repeat an offence after they have been released from custody or after they have come in contact with the police for a previous offence.

**Senator Wallace:** As you were speaking, I was thinking of the statistics you presented. One of the overriding purposes of the bill is to try to circumvent the reoffending of those who commit fraud. Clause 4 of the bill provides that the court, as you are aware, can make an order that would prohibit the offender from seeking employment or being in a situation of handling property and money in the future. The idea is to get those offenders away from the opportunity to reoffend in those types of crimes.

Do you have any statistics that reflect the numbers of offenders who have been convicted of fraud and reoffended fraud?

**Ms. McAuley:** We do not have that information. We can look only at unique incidents that come to the attention of the police. We would not be able to go back and look at an offender's history.

It would be possible if there were significant funds available. The issue is around creating a unique identifier for each individual that comes in contact with the police and carrying that identifier through from policing to the courts to the corrections sectors in Canada.

**Senator Wallace:** It might be something to think about, not only in terms of this bill. You have been before us many times before. The issue of reoffending is a critical one. A number of the

Nous voulions faire état des causes où la fraude était l'infraction la plus grave afin que vous puissiez constater les peines imposées pour ces types de crimes. Nous pourrions vous fournir de l'information sur les causes dans lesquelles la fraude fait partie des accusations sans être l'infraction la plus grave.

**La présidente :** Au premier coup d'oeil, l'on pourrait dire : oh mon Dieu; ce tableau montre qu'un quart à un tiers des accusations mènent à une déclaration de culpabilité ou même à un règlement quelconque. Si je comprends bien, ce n'est pas ce que le tableau nous montre. Le tableau nous montre qu'il peut y avoir, entre autres choses, de nombreuses affaires où plus d'une accusation de fraude est portée.

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

**Mme McAuley :** Oui.

**La présidente :** Ça me soulage.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Madame McAuley, est-ce que des études ont été effectuées sur le récidivisme? En d'autres mots, prenons l'exemple d'un individu qui commet une fraude de moins de 5 000 \$, mais qui, dans les années suivantes, met à l'épreuve ces résultats de succès.

[Traduction]

**Mme McAuley :** Statistique Canada n'a pas réalisé de recherches à ce sujet. Actuellement, il n'est pas possible pour nous de suivre le parcours des délinquants dans le système judiciaire ni de déterminer leur capacité de répéter une infraction après leur mise en liberté ou après leurs démêlés avec la police en raison d'une infraction antérieure.

**Le sénateur Wallace :** Pendant que vous parliez, je pensais aux statistiques que vous avez présentées. L'un des objectifs principaux du projet de loi est de prévenir les récidives chez les fraudeurs. L'article 4 du projet de loi prévoit, comme vous le savez, que le tribunal peut rendre une ordonnance qui interdit au délinquant de chercher un emploi ou de se retrouver dans une situation où il exercerait un pouvoir sur l'argent ou les valeurs d'autrui. L'objectif est d'éliminer toute possibilité que ces délinquants récidivent en commettant ces types de crimes.

Avez-vous des statistiques qui reflètent le nombre de délinquants qui ont été déclarés coupables de fraude et qui ont récidivé en commettant le même type de crime?

**Mme McAuley :** Nous n'avons pas cette information. Nous ne pouvons examiner que les incidents uniques qui sont portés à l'attention de la police. Nous ne pouvons pas retourner en arrière et examiner les antécédents d'un délinquant.

Ce serait possible si nous avions suffisamment de fonds. Il faudrait créer un identifiant unique pour chaque personne qui a des démêlés avec la police et que cet identifiant soit utilisé par la police, les tribunaux et le système correctionnel au Canada.

**Le sénateur Wallace :** C'est quelque chose qu'il vaudrait la peine d'envisager, pas seulement dans le contexte du projet de loi. Vous avez comparu devant nous à de nombreuses reprises. Le

bills are directed towards it. Please give thought to making those inquiries of courts or police officials. That information could be helpful to us in regard to a number of bills.

**Ms. McAuley:** We have spent a number of years working with stakeholders in the justice sector to find sufficient funding to do that. Unfortunately, to date, we have not succeeded in finding funding.

**Senator Raine:** Am I to understand that one in ten Internet users is a victim of fraud? Nearly one hundred per cent of Canadians use the Internet.

**Ms. McAuley:** According to statements made by general social survey respondents to the 2009 survey on victimization, one in ten of the 22.8 million Canadians who use the Internet were victims of some form of Internet fraud in the 12 months preceding the survey. Four per cent were victims of bank fraud and 7 per cent were frauded while making a purchase on-line. This latter value represents 14 per cent of Internet users who have made an on-line purchase in the 12 months preceding.

The data are publicly available. However, we have not had sufficient time to thoroughly analyze them. We are working on the *Juristat* now.

**Senator Raine:** We identify criminals by name when they are charged and convicted. Would we have their social security number? Could there be tracking in the criminal system by social security number? That has come up in other areas where reference checks have to be done. If a criminal changes their name, you can no longer track them. They are allowed to change their name; that is a provincial jurisdiction. However, social insurance numbers are federal. Could we not do some tracking that way?

**Ms. McAuley:** There would have to be discussions with the Office of the Privacy Commissioner to see if that would be feasible.

**Mr. Grimes:** We work with stakeholders. On the criminal court survey, we collect things like the fingerprint number, when it is available. We are trying to collect better personal identifiers to improve our linking and identification of individuals over time. What we are talking about is identifying people over time and having an accurate link to identify these people. A driver's licence number is an option, as is the fingerprint number, when it is available. The name, if it is available, can be collected through the privacy commissioner within a province.

We are collecting all of these things in order to improve those linkages of records and produce statistics on prior conviction history and prior contact with not only the courts, but policing and corrections.

problème de la récidive est très grave. Un certain nombre de projets de loi visent à régler ce problème. Vous devriez envisager de présenter ces demandes aux tribunaux et aux dirigeants des services de police. Cette information pourrait nous être utile pour l'étude d'un certain nombre de projets de loi.

**Mme McAuley :** Depuis plusieurs années, nous travaillons avec des parties intéressées dans le secteur de la justice pour trouver les fonds nécessaires pour réaliser ce projet. Malheureusement, jusqu'à maintenant, nous n'avons pas réussi à le faire.

**Le sénateur Raine :** Est-ce que j'ai bien compris? Un internaute sur 10 est victime de fraude? Presque tous les Canadiens utilisent Internet.

**Mme McAuley :** Selon les déclarations faites par les sujets interrogés dans le cadre de l'enquête sociale générale sur la victimisation de 2009, parmi les 22,8 millions de Canadiens qui utilisent Internet, un sur 10 avait été victime de quelque forme de cyberfraude au cours des 12 mois précédant l'enquête. Quatre pour cent avaient été victimes d'une fraude bancaire, et 7 p. 100 avaient été victimes tandis qu'ils effectuaient un achat en ligne. Ce deuxième chiffre s'applique aux 14 p. 100 d'internautes qui ont fait un achat en ligne dans les 12 mois précédant l'enquête.

Les données sont accessibles au public. Toutefois, nous n'avons pas eu le temps de les analyser en profondeur. Nous travaillons actuellement sur ce sujet au *Juristat*.

**Le sénateur Raine :** Nous identifions les criminels par leur nom lorsqu'ils sont accusés et déclarés coupables. Avons-nous accès à leur numéro d'assurance sociale? Pourrions-nous les suivre au sein du système judiciaire en utilisant leur numéro d'assurance sociale? Cette question a été soulevée dans d'autres domaines où il faut faire une vérification des références. Si un criminel change son nom, on ne peut plus le suivre. Il a le droit de changer son nom; cela relève des provinces. Cependant, les numéros d'assurance sociale sont de compétence fédérale. Ne pourrions-nous pas assurer un suivi de cette manière?

**Mme McAuley :** Il faudrait des discussions avec le Commissariat à la protection de la vie privée pour savoir si c'est faisable.

**M. Grimes :** Nous travaillons avec des parties intéressées. Dans le cadre de l'enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle, nous recueillons des données comme les numéros de référence d'empreintes digitales lorsque cela est possible. Nous essayons de trouver de meilleurs identifiants personnels pour faciliter l'identification de personnes et l'établissement de liens au fil du temps. Il faut pouvoir identifier les gens au fil du temps en utilisant un lien infailible. Un numéro de permis de conduire est une option, tout comme l'est le numéro de référence des empreintes digitales lorsqu'il y en a un. Le nom, s'il est disponible, peut être obtenu du commissariat à la protection de la vie privée d'une province.

Nous recueillons toutes ces données afin de faciliter l'établissement de liens entre les dossiers et de produire des statistiques sur les condamnations antérieures, et la présence d'une personne non seulement dans les dossiers des tribunaux, mais dans ceux de la police et du système correctionnel.



**Senator Raine:** Are you looking at social insurance numbers as one of those links?

**Ms. McAuley:** Social insurance numbers are not collected on police reported information. We would need to find a unique identifier in order for us to link through from policing, courts and corrections.

The police use various elements of the individual's person, such as things around their name and date of birth for their own policing records. However, there is no consistency across policing courts and corrections in Canada in order to be able to track someone, their criminal history and their repeat offending.

In the discussions that we have been having with stakeholders, we have looked at different kinds of indicators that we could use in order to do that form of tracking.

There have been many studies done on this within jurisdictions and there have been preliminary studies done by Statistics Canada. However, to date, there is insufficient funding for us to do it.

**Senator Raine:** A convicted child abuser or sexual abuser of a child can change their name. This necessitates that everyone who wants to coach young kids must get their fingerprints done to prove they are not that person, especially if they happen to have the bad luck to have the criminal change his name to their name.

**Ms. McAuley:** The discussions about social insurance numbers in terms of the police records is a conversation that would be useful to have with the Canadian Association of Chiefs of Police or representatives from the police forces. We are not in a position to comment about its possible inclusion.

**Senator Runciman:** The information given to us indicates that restitution is ordered in only 16 per cent of fraud cases. I am not sure if that is data from Statistics Canada. If it is, have you collected data on how often restitution orders are followed through on?

**Mr. Grimes:** It is not possible to identify whether or not there has been either priority to restitution or the restitution has actually been paid to the victim. However, it is possible to identify the number of restitution orders.

**Senator Runciman:** Did this data come from some other source?

**Mr. Grimes:** I can look into that number to see whether or not it is the same as the data we have.

**Senator Runciman:** It is an important part of this legislation as well.

**Mr. Grimes:** I will provide data on restitution back to the clerk of the committee.

**Le sénateur Raine :** Envisagez-vous d'utiliser les numéros d'assurance sociale comme liens?

**Mme McAuley :** Les numéros d'assurance sociale ne font pas partie des données déclarées par la police. Nous devons trouver un identifiant unique qui nous permettra de mettre en concordance les données dans les dossiers de la police, des tribunaux et du système correctionnel.

Pour ces dossiers, la police utilise divers éléments de l'identité, comme le nom et la date de naissance. Cependant, en raison de procédures différentes dans les services de police, les tribunaux et les systèmes correctionnels au Canada, il n'est pas possible de suivre une personne, de connaître ses antécédents criminels et de savoir si elle a récidivé.

Dans nos discussions avec les parties intéressées, nous avons examiné divers identifiants que nous pourrions utiliser pour assurer ce genre de suivi.

Les provinces et les territoires ont mené de nombreuses études à ce sujet, et Statistique Canada a effectué des études préliminaires. Toutefois, actuellement, nous n'avons pas les fonds nécessaires pour créer ce genre d'identifiant.

**Le sénateur Raine :** Un bourreau d'enfants ou un pédophile peut changer son nom. C'est pourquoi toute personne qui veut devenir l'entraîneur d'une équipe de jeunes doit faire prendre ses empreintes digitales pour prouver qu'elle n'est pas un bourreau d'enfants ou un pédophile, surtout si elle a la malchance de porter le même nom qu'un criminel.

**Mme McAuley :** Il vaudrait la peine de discuter des numéros d'assurance sociale et de leur utilisation dans les dossiers de la police avec l'Association canadienne des chefs de police ou avec des représentants des forces policières. Nous ne sommes pas en mesure de faire des commentaires au sujet de leur inclusion possible.

**Le sénateur Runciman :** Selon l'information qui nous a été donnée, il y a ordonnance de dédommagement dans seulement 16 p. 100 des cas de fraude. Je ne sais pas si ces données proviennent de Statistique Canada. Si oui, avez-vous recueilli des données sur la fréquence à laquelle ces ordonnances sont exécutées?

**M. Grimes :** Il n'est pas possible de déterminer s'il y a eu ordonnance de dédommagement ou si un dédommagement a effectivement été versé à la victime. Toutefois, il est possible de déterminer le nombre d'ordonnances de dédommagement.

**Le sénateur Runciman :** Ces données proviennent-elles d'une autre source?

**M. Grimes :** Je peux examiner ce chiffre pour déterminer s'il est conforme aux données que nous avons.

**Le sénateur Runciman :** Il s'agit également d'une partie importante du projet de loi.

**M. Grimes :** Je vais fournir les données sur les dédommagements à la greffière du comité.

[Translation]

**The Chair:** We are continuing our study of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

[English]

We are fortunate to have with us for this section of our proceedings, witnesses from the police. From the Royal Canadian Mounted Police, we have Assistant Commissioner Stephen White, Director General, Financial Crime; Superintendent Stephen Foster, Director, Commercial Crime Branch; and Superintendent Dean Buzza, Director, Integrated Market Enforcement Branch. From the Ontario Provincial Police, we have Deputy Commissioner Scott Tod, Investigations and Organized Crime.

You bring a mighty powerful lot of expertise to our proceedings.

**Assistant Commissioner Stephen White, Director General, Financial Crime, Royal Canadian Mounted Police:** Thank you for inviting the RCMP to participate in today's proceedings. I am pleased to have this opportunity to speak about financial crime in Canada and the Royal Canadian Mounted Police's efforts to address it.

Let me begin by telling you something I suspect you already know: Financial crime has become a very serious problem. A 2008 EKOS survey indicated that Canadians ranked financial crimes as their number one concern, even more troubling than terrorism, organized crime and gang violence.

A recent study by McMaster University estimated that in 2008, 1.7 million Canadian victims of identity theft spent 20 million hours and \$150 million clearing their names. The McMaster study also indicated that only 19 per cent of identity frauds were ever reported to the police or to credit agencies.

Since the vast majority, roughly 81 per cent, of all identity frauds go unreported, the actual losses are probably staggering.

Financial crimes have become so serious that we must stop minimizing their impact by referring to them as white collar crimes. Financial crimes are both local and global in nature and they come in many different forms. We deal with mass marketing and payment card frauds, identity theft and identity fraud, capital market frauds, Ponzi schemes, insider trading and money laundering.

Whether local or global, financial crime has a devastating impact on individuals, businesses, communities, economies and international reputations.

[Translation]

When businesses and individuals are victimized, we see an increase in personal and corporate bankruptcies. With the loss of investments, homes and life savings, the social damage can be severe and can undermine the trust people have in society.

[Français]

**La présidente :** Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

[Traduction]

Pour la prochaine partie de la séance, nous avons la chance de recevoir des témoins de la police. Les premiers proviennent de la Gendarmerie royale du Canada. Nous accueillons le Commissaire adjoint Stephen White, directeur général, Criminalité financière; le Surintendant Stephen Foster, directeur, Sous-direction des délits commerciaux et le Surintendant Dean Buzza, directeur, Sous-direction équipes intégrées de la police des marchés financiers. Nous entendrons le Commissaire adjoint Scott Tod, Enquêtes et crime organisé, de la Police provinciale de l'Ontario.

Votre expertise très impressionnante contribuera beaucoup à nos délibérations.

**Commissaire adjoint Stephen White, directeur général, Criminalité financière, Gendarmerie royale du Canada :** Merci d'avoir invité la GRC à participer à la séance d'aujourd'hui. Je suis heureux de cette occasion de vous parler de la criminalité financière au Canada et des initiatives de la GRC pour la réprimer.

Je voudrais d'abord réitérer un point dont vous êtes probablement déjà conscients : la criminalité financière est un problème très grave. Selon un sondage Ekos de 2008, les Canadiens placent la criminalité financière au premier rang de leurs préoccupations, devant le terrorisme, le crime organisé et la violence des gangs.

D'après une étude récente de l'Université McMaster, en 2008, 1,7 million de victimes de vol d'identité au Canada ont dû consacrer 20 millions d'heures et 150 millions de dollars à blanchir leur nom. Les chercheurs ont également constaté que seulement 19 p. 100 des fraudes à l'identité étaient signalées à la police ou aux agences d'évaluation du crédit.

Comme la majorité des fraudes ne sont pas déclarées, environ 81 p. 100, les pertes réelles subies sont probablement stupéfiantes.

Les crimes financiers sont devenus si graves que nous devons arrêter d'en atténuer la portée en les désignant par le terme de « crimes en col blanc ». Les crimes financiers ont une portée à la fois locale et mondiale et prennent diverses formes; il peut s'agir de fraude par marketing de masse, de fraude par carte de paiement, de vol d'identité et de fraude à l'identité, de fraude sur les marchés financiers, de combines à la Ponzi, de délits d'initié et de blanchiment d'argent.

Peu importe leur portée, les crimes financiers ont des répercussions dévastatrices sur les particuliers, les entreprises, les collectivités, l'économie et les réputations internationales.

[Français]

Lorsque des entreprises et des particuliers sont victimisés, nous constatons une augmentation des faillites personnelles et commerciales. Compte tenu des pertes d'investissements, de maisons et d'épargnes d'une vie, les préjudices sociaux sont graves et peuvent miner la confiance des gens en la société.

[English]

Many financial crimes are complex and difficult to expose. They are time-consuming and labour-intensive to investigate and prosecute. We have seen investigations that have consumed tens of thousands of person hours, involved millions of documents and incurred millions of dollars in forensic accounting costs. Our ability to carry out this work is strengthened by our partnerships with regulatory and other law enforcement agencies within Canada and internationally. Our efforts to combat financial crime reside in the RCMP's financial crime programs, which include the Commercial Crime Program, the Integrated Proceeds of Crime Program, and Anti-Money Laundering Program, and the Integrated Market Enforcement Team Program. Each of these programs began as an initiative meant to address emerging demands.

[Translation]

The Commercial Crime Branch was established in the mid-1960s to address concerns about securities and bankruptcies. The present-day mission of the Commercial Crime Program is to detect and prevent threats to the Canadian economy and to help ensure the integrity of Canadian institutions. There are now 26 commercial crime units strategically located across the country. Investigators deal primarily with frauds, offences against the Government of Canada, the corruption of public officials, the insolvency process, and bank note counterfeiting.

[English]

The Integrated Proceeds of Crime Program was launched in the mid-1990s with the objective of using a collaborative team approach to eliminate the financial incentive from criminal activities. When you get rid of profit, you get rid of the incentive to commit profit-driven crimes. Therefore, the main objective of the Integrated Proceeds of Crime Program is to identify, restrain and confiscate illicit and unreported wealth accumulated through criminal activities. Across the country the RCMP operates in partnership with other law enforcement and government agencies in 13 Integrated Proceeds of Crime units.

The mandate of the RCMP's Anti-Money Laundering Program is to implement specific measures that will help detect and deter money-laundering and to facilitate investigation of money-laundering activities. The RCMP's Anti-Money Laundering Program participates in the exchange of information between initiative partners such as FINTRAC and the Canada Border Services Agency. It also provides an investigative assessment of money-laundering intelligence and monitors national and international money-laundering trends.

In 2003, the Integrated Market Enforcement Teams, or IMETs, were established in Toronto, Montreal, Vancouver and Calgary. The teams are made up of RCMP investigators, Public

[Traduction]

De nombreux crimes financiers sont complexes et difficiles à mettre au jour. L'enquête et la poursuite de ces crimes exigent beaucoup de temps et de travail. Certaines enquêtes ont nécessité des dizaines de milliers d'heures-personnes, et porté sur des millions de documents; on a dû engager des millions de dollars en coûts de comptabilité judiciaire. Cela dit, notre capacité d'exécuter ce travail est renforcée par nos partenariats avec les organismes de réglementation et d'autres organismes d'application de la loi au pays et à l'échelle internationale. Nos initiatives de lutte à la criminalité financière font intervenir les programmes suivants de la GRC : le Programme des délits commerciaux, le Programme intégré des produits de la criminalité, le Programme contre le blanchiment d'argent et le Programme des Équipes intégrées de la police des marchés financiers. Chacun de ces programmes a été mis sur pied dans le but de répondre à un problème nouveau.

[Français]

La sous-direction des délits commerciaux a été établie au milieu des années 1960 pour répondre à des enjeux nouveaux en matière de valeur mobilière et de faillites. Aujourd'hui, ce programme a pour but de détecter et de prévenir les menaces pesant sur l'économie du pays et d'assurer l'intégrité des institutions canadiennes. On compte aujourd'hui 26 sections des délits commerciaux, situées à des points stratégiques à travers le pays. Les enquêteurs traitent surtout des fraudes, des infractions contre le gouvernement du Canada, de la corruption des fonctionnaires, du processus d'insolvabilité et de la contrefaçon des billets de banque.

[Traduction]

Le Programme intégré des produits de la criminalité a vu le jour au milieu des années 1990 dans le but de lancer une démarche coopérative afin d'éliminer les incitatifs financiers à commettre des activités criminelles. Lorsqu'on supprime le profit, on élimine la raison qui incite à commettre des crimes lucratifs. Par conséquent, le Programme intégré des produits de la criminalité vise principalement à repérer, à bloquer et à confisquer la richesse illicite ou non déclarée découlant d'activités criminelles. Partout au pays, la GRC collabore avec d'autres organismes d'application de la loi et gouvernementaux au sein de 13 unités mixtes des produits de la criminalité.

Le Programme contre le blanchiment d'argent vise à mettre en oeuvre des mesures concrètes pour aider à détecter et à décourager le blanchiment d'argent, et à faciliter l'enquête sur les activités de blanchiment d'argent. Le Programme participe à la mise en commun d'information entre les partenaires, comme le CANAFE (Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada), et l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC). Il offre également une évaluation du renseignement sur le blanchiment d'argent et demeure informé des tendances nationales et internationales en la matière.

En 2003, des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF) ont été établies à Toronto, à Montréal, à Vancouver et à Calgary. Ces équipes se composent d'enquêteurs

Prosecution Service of Canada legal advisers, forensic accountants and in some locations representatives of securities regulators and local law enforcement agencies.

The IMETs investigate serious Criminal Code capital market fraud offences that threaten investor confidence or economic stability in Canada.

[*Translation*]

Over the past decade, the significant growth of technology and the widespread use of computers have led to great advances in research and global communications, but they have also opened the flood gates for enterprising criminals.

[*English*]

Technology has had a significant impact on the manner in which economic crimes are committed and the challenges faced by investigators. The RCMP's ongoing fight against financial crime is an excellent example of our ability to adapt to a changing criminal element. Our financial crime programs contribute to Canada's economic integrity by protecting the financial systems that are the backbone of our economy.

Before I conclude my opening remarks, I feel it is important to point out that the RCMP works closely with many other justice system participants to combat financial crime in Canada. Enforcement of the Criminal Code's fraud-related provisions, including enforcement related to capital market fraud, is a mandate that the RCMP shares with every other police service in the country. The RCMP and other police services work closely with each other and with provincial and federal Crown prosecutors to bring financial criminals before the courts.

We look forward the answering your questions.

**Deputy Commissioner Scott Tod, Investigations and Organized Crime, Ontario Provincial Police:** Distinguished members of the Senate, I was pleased to accept your invitation to be here today representing the Ontario Provincial Police. Commissioner Chris Lewis and senior command of the Ontario Provincial Police support the provisions within Bill C-21. I find it most appropriate that I am making this presentation in support of this legislation concerning the crime of fraud during the month of March. March is Fraud Prevention Month. Fraud prevention is an annual educational awareness campaign held in Canada and around the world. The Fraud Prevention Month slogan is "fraud, recognize it, report it and stop it."

The OPP senior command is also pleased that this bill supports our law enforcement partners and the victims of crime across Canada. As I am sure you know and have heard from other participants here, fraud is a serious problem within Canada. As a long-serving member of the OPP, I have firsthand experience of more than 10 years of criminal investigation of serious fraud and I

de la GRC, d'avocats-conseils du Service des poursuites pénales du Canada, de juricomptables et, dans certains endroits, de représentants d'organismes de réglementation des valeurs mobilières et de services de police locaux.

Les EIPMF enquêtent sur les infractions graves du Code criminel en matière de fraudes des marchés financiers qui menacent de saper la confiance des investisseurs ou de compromettre la stabilité économique du Canada.

[*Français*]

Au cours des dix dernières années, les avancées importantes de la technologie et la prolifération des ordinateurs ont favorisé progrès de la recherche et des communications mondiales, mais elles ont aussi décuplé les possibilités pour les criminels entrepreneurs.

[*Traduction*]

La technologie a eu de profondes répercussions sur la façon dont les délits économiques sont perpétrés et pose, de ce fait, des défis particuliers pour les enquêteurs. La lutte soutenue de la GRC contre les crimes financiers reflète de façon éloquente notre aptitude à nous adapter à des éléments criminels en évolution constante. Nos programmes de criminalité financière contribuent à maintenir l'intégrité économique du pays en protégeant les systèmes financiers qui sont le pilier de notre économie.

Avant de conclure ce mot d'ouverture, j'estime important de souligner que la GRC collabore étroitement avec d'autres intervenants de l'appareil de justice en vue de réprimer les crimes financiers au pays. L'application des dispositions du Code criminel relatives aux fraudes, y compris la répression de la fraude relative aux marchés financiers, est un mandat que la GRC partage avec tous les autres services de police du pays. La GRC collabore étroitement avec les autres services de police, ainsi qu'avec les procureurs provinciaux et fédéraux, dans le but de traduire les criminels financiers en justice.

Je serai heureux de répondre à vos questions.

**Commissaire adjoint Scott Tod, Enquêtes et crime organisé, Police provinciale de l'Ontario :** Distingués membres du Sénat, j'ai accepté avec plaisir votre invitation à venir ici aujourd'hui en tant que représentant de la Police provinciale de l'Ontario. Le Commissaire Chris Lewis et les commandants supérieurs de la Police provinciale de l'Ontario appuient les dispositions du projet de loi C-21. Je trouve qu'il est particulièrement approprié que je présente cet exposé à l'appui de ce projet de loi concernant la fraude, puisque nous sommes en mars. Mars est le Mois de la prévention de la fraude. Il s'agit d'une campagne de sensibilisation annuelle tenue au Canada et partout dans le monde. Le slogan du Mois de la prévention de la fraude est « La fraude — Identifiez-la. Signalez-la. Enrayez-la. »

Les commandants supérieurs de la PPO sont également heureux de constater que ce projet de loi appuie nos partenaires dans le domaine de l'exécution de la loi et les victimes de crimes partout au Canada. Comme vous le savez sûrement déjà et comme d'autres participants ici l'ont mentionné, la fraude est un grave problème au Canada. Comme je travaille depuis longtemps

understand its damaging effects on the citizens and businesses of our country. A single serious fraud can cause a ripple effect that erodes the trust in the Canadian economy and negatively affects our financial markets.

According to banking and assurance groups, fraud incurs total financial losses well over the billion dollar mark each year. The real cost is probably several times that amount since fraud often goes unreported and the total dollar value is difficult to calculate accurately.

Fraud also contributes to overall social problems and disorganization within Canadian society. Despite the drastic financial cost and the social consequences, fraud continues to be an offence that generates less public concern than other crimes. Victims often feel embarrassed and shamed as a result of being a victim of fraud, and businesses often underreport or fail to report to avoid damage of brand or reputation of the business and its leaders.

Unfortunately, reports of violent crime overshadow white collar crime. White collar crime is fraud that is perpetrated at the most extreme levels in society. There can be no mistake that the crime of fraud hurts hundreds of thousands of people across this country every year. Mass marketing fraud, identity fraud, stock market fraud, real estate fraud, mortgage fraud, health fraud and fraud against governments are some of the forms of this crime where criminals prey upon society's most vulnerable people and business systems that are built upon trust. Fraud can destroy in trust honest relationships that our economy and financial markets are built upon. Whether it is a senior citizen bilked out of his or her life savings or a young couple stripped of their assets and starting over, the harm of fraud is real and significant.

As a police officer with a background of investigating the crime of fraud, I can tell you that the proposed changes within Bill C-21 will be welcomed by police and investigators. Our neighbours to the south, the United States, have had federal sentencing guidelines for fraud-type offences for some time. The guidelines created by the United States Sentencing Commission are used to determine the level of sentencing by association with the seriousness of the offence, the quantum of the victim losses, the number of persons victimized, the perpetrator's criminal history and other key issues. The sophistication of the crime and the related violence are also considered in sentencing for fraud in the United States.

The U.S. guidelines even allow for the reduction of the sentence of conviction if the perpetrator cooperates in a further investigation. As a police officer and an executive, I am pleased to see Canada moving in this direction with Bill C-21.

à la PPO, j'ai l'expérience directe de plus de dix ans d'enquêtes criminelles sur de graves incidents de fraude et je comprends les effets dévastateurs de ce type de crimes sur les citoyens et les entreprises de notre pays. Une seule fraude grave peut avoir des répercussions sur la confiance accordée à l'économie canadienne et peut influencer négativement sur nos marchés financiers.

Selon les institutions bancaires et les compagnies d'assurance, la fraude engendre des pertes financières totales de plus de un milliard de dollars chaque année. Les coûts réels sont probablement beaucoup plus élevés, puisque les cas de fraude sont nombreux à ne pas être signalés et qu'il est difficile de calculer la valeur totale de pertes de manière précise.

La fraude contribue également à d'autres problèmes sociaux et à la désorganisation au sein de la société canadienne. Malgré les coûts financiers énormes et les conséquences sociales désastreuses, la fraude demeure une infraction qui soulève moins de préoccupations au sein du public que d'autres crimes. Les victimes de fraude sont souvent gênées et ont honte, et les entreprises ont tendance à ne pas signaler tous les incidents de fraude afin d'éviter les répercussions négatives sur leur marque ou sur la réputation de l'entreprise et de ses dirigeants.

Malheureusement, les crimes violents attirent plus souvent l'attention que les crimes en col blanc. Les crimes en col blanc sont des fraudes perpétrées dans les plus hautes sphères de la société. Les incidents de fraudes portent atteinte, à n'en pas douter, à des centaines de milliers de Canadiens chaque année. La fraude par marketing de masse, la fraude d'identité, la fraude relative aux marchés financiers, la fraude immobilière, la fraude hypothécaire, la fraude dans le domaine de la santé et la fraude contre les gouvernements ne sont que certaines des formes que prend ce crime dont les coupables s'attaquent aux membres les plus vulnérables de la société et aux systèmes commerciaux qui sont fondés sur la confiance. La fraude ne peut détruire les relations honnêtes et de confiance sur lesquelles notre économie et nos marchés financiers sont fondés. Qu'il s'agisse d'une personne âgée à qui l'on a dérobé toutes ses économies ou d'un jeune couple dont on a subtilisé les actifs et qui doit tout recommencer, les dommages causés par la fraude sont réels et lourds.

En tant que policier ayant enquêté sur des crimes de fraude, je peux vous dire que les modifications proposées dans le cadre du projet de loi C-21 seront accueillies favorablement par la police et les enquêteurs. Nos voisins du Sud, les États-Unis, ont, depuis un certain temps, des lignes directrices fédérales sur la détermination de la peine dans les cas de fraude. Les lignes directrices créées par l'United States Sentencing Commission sont utilisées pour déterminer la peine selon la gravité de l'infraction, la valeur des pertes des victimes, le nombre de personnes victimisées, les antécédents criminels du délinquant et d'autres facteurs clés. La complexité du crime et le niveau de violence sont également pris en considération dans la détermination d'une peine pour fraude aux États-Unis.

Les lignes directrices américaines permettent même la réduction de la peine après la condamnation si le délinquant collabore à une enquête plus poussée. En tant que policier et en tant que dirigeant, je suis heureux de voir le Canada prendre cette direction avec le projet de loi C-21.

White collar crimes like fraud are not crimes of passion. White collar criminals assess the risk of capture and punishment and then make their decisions to commit criminal offences. The imposition of minimum sentences for two years for frauds involving victimization losses over \$1 million will be an effective deterrent. Giving judges the latitude to delay parole eligibility will add to that deterrent.

This will complete the five steps of effective law enforcement, which are investigate, apprehend, prosecute, punish appropriately, and rehabilitate.

The OPP is supportive of expanding the list of aggravating factors to consider on sentencing of fraud. Modernizing laws in regard to changing values, trends and needs of a Canadian society is important in providing better public safety and security to the residents and visitors of this country. The destruction of records often hinders many fraud investigators. They will be pleased that this will become an aggravating factor in the sentencing of criminals who have committed fraud.

We are pleased that victims will be able to make victim impact statements and seek restitution orders. Fraud investigators quickly learn about the horrendous effects this crime can have on victims. Restitution can be a complicated process that is emotional, especially if there are multiple victims, so I understand why this bill gives the courts considerable discretion on the restitution of fraud. However, some restitution orders can be accomplished by the criminal courts after Bill C-21 is passed that will be superior to the uncertain lengthy process required by civil actions.

In short, the OPP is supportive of Bill C-21 and urges the Senate to pass it, after you have done your proper due diligence. The OPP has no specific recommendations to make in regards to Bill C-21 at this time. I would be pleased to answer any questions you may have.

[*Translation*]

**Senator Poulin:** First of all, I would like to thank you for your excellent presentation. I entirely agree with your premise that fraud is a very serious act due to the impact it has on victims, both individuals and institutions.

You talked about the increase in fraud in recent years. Before your appearance, we heard from a group from Statistics Canada. I was surprised to hear them tell us that, since 1999 — and I have the table here before me — there has not been an increase in fraud, contrary to what I had thought.

But their first table, on page 2 of their presentation, shows that there has been no increase. What are your comments on that subject?

Les crimes en col blanc comme la fraude ne sont pas des crimes passionnels. Les criminels en col blanc évaluent le risque de se faire prendre et la peine à purger au moment de prendre la décision de commettre une infraction criminelle. L'imposition d'une peine minimale de deux ans pour les fraudes causant des pertes de plus de un million de dollars aux victimes constituera un élément dissuasif efficace. Le fait de permettre aux juges de retarder l'admissibilité à la libération conditionnelle contribuera également à dissuader les fraudeurs potentiels.

Cela complétera les cinq étapes de l'exécution efficace de la loi, à savoir enquêter, appréhender, poursuivre en justice, punir de manière appropriée et réhabiliter.

La PPO croit qu'il faut allonger la liste des facteurs aggravants à prendre en considération au moment de déterminer la peine relative à une infraction de fraude. Il est important de moderniser les lois en tenant compte des valeurs, des tendances et des besoins changeants de la société canadienne afin d'assurer la protection et la sécurité publiques pour les résidents et les visiteurs du pays. La destruction de dossiers nuit souvent au travail des enquêteurs chargés des affaires de fraude. Ils seront heureux lorsque cet acte deviendra un facteur aggravant dans la détermination de la peine des criminels qui commettent une fraude.

Nous sommes heureux que les victimes pourront faire des déclarations et demander des ordonnances de dédommagement. Les enquêteurs chargés de cas de fraude prennent rapidement connaissance des effets terribles de ce crime sur ses victimes. Le dédommagement peut être un processus compliqué et émotionnel, surtout s'il y a de nombreuses victimes. Je comprends donc pourquoi ce projet de loi donne un pouvoir discrétionnaire important aux tribunaux relativement au dédommagement. Cependant, si l'adoption du projet de loi C-21 permet aux tribunaux criminels de rendre des ordonnances de dédommagement, cela sera plus efficace que le processus long et incertain qu'exige une poursuite civile.

En somme, la PPO appuie fortement le projet de loi C-21 et demande au Sénat de l'adopter après avoir fait preuve de diligence raisonnable. La PPO n'a actuellement aucune recommandation particulière à formuler au sujet du projet de loi C-21. Je serai heureux de répondre à toutes vos questions.

[*Français*]

**Le sénateur Poulin :** J'aimerais tout d'abord vous remercier pour votre excellente présentation. Je suis tout à fait d'accord avec votre prémisse selon laquelle la fraude est un acte très sérieux à cause de l'impact qu'elle a sur les victimes, que ce soit des individus ou des institutions.

Vous avez parlé de l'augmentation de la fraude depuis plusieurs années. Avant votre comparution, nous avons reçu un groupe de Statistique Canada. J'ai été surprise de les entendre nous dire que, depuis 1999 — et j'ai ici le tableau devant moi —, il n'y a justement pas eu d'augmentation de fraude, contrairement à ce que je croyais.

Mais leur premier tableau, à la page 2 de leur présentation, indique qu'il n'y a eu aucune augmentation. Quels sont vos commentaires à ce sujet?

[English]

**The Chair:** We will get a copy of the StatsCan material for you.

**Mr. White:** My assessment of the level of fraud is largely based on fraud that we anticipate or assess has not been reported. The statistics in this presentation are based on reported frauds by police.

As I mentioned in my opening statements, in the study that McMaster University did, their approximation is that, with regard to identity theft and identity fraud, approximately 81 per cent of that activity is not reported to police, and therefore we would not be reporting it under StatsCan. Our overall picture is based on what is reported but also our estimates of what we anticipate is not being reported.

[Translation]

**Senator Poulin:** What are the sources of information, for a university researcher, for example, if these frauds are not reported?

[English]

**Mr. White:** They are doing it based on surveys. They do a survey, and they ask people if they have or have not reported it. If their finding was that only 19 per cent is reporting, basically they are correlating, and the finding would be that there is a lot of fraud that is not being reported to anyone — to police or to any other agency.

[Translation]

**Senator Poulin:** Based on your experience, what might be the reasons for not reporting a fraud?

[English]

**Mr. White:** There are a number of reasons. Many people are embarrassed, especially with regard to the multitude of mass marketing type frauds you got previously through telemarketing and now through on-line frauds. People are embarrassed that they have actually been defrauded into participating in an activity. Some people may worry that, because they participated, they themselves may be, in some regard, involved in a fraudulent activity, and they make a decision not to report it.

I will ask Superintendent Foster if he would like to add to this.

**Superintendent Stephen Foster, Director, Commercial Crime Branch, Royal Canadian Mounted Police:** I might be able to contribute something in respect to the actual victimization. It might be a feeling of helplessness on the part of the victims and also that the police will not be able to do anything in terms of taking action. However, we do work with numbers of complaints where we consolidate the information and eventually do investigate those things that are most serious. In part, it is the victims, as Assistant Commissioner White said, who think, “I will

[Traduction]

**La présidente :** Nous allons vous procurer une copie du document de Statistique Canada.

**M. White :** Mon évaluation du nombre de fraudes est fondée en grande partie sur les cas que nous anticipons ou ceux qui ne sont pas déclarés. Les statistiques dans cet exposé sont fondées sur les incidents de fraude déclarés par la police.

Comme je l’ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, selon les approximations données dans l’étude réalisée par l’Université McMaster à l’égard du vol d’identité et des fraudes à l’identité, environ 81 p. 100 des incidents de ce genre ne sont pas signalés à la police et ne seraient donc pas déclarés à Statistique Canada. Notre aperçu global est fondé sur les cas signalés, mais également sur nos estimations relatives aux cas qui ne le sont pas.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** Quelles sont les sources d’informations, pour un chercheur universitaire, par exemple, si ces fraudes ne sont pas rapportées?

[Traduction]

**M. White :** Ils utilisent des sondages. Ils font un sondage et ils demandent aux gens s’ils ont été victimes d’une fraude et s’ils l’ont déclarée. S’ils concluent que seulement 19 p. 100 des gens déclarent ces incidents, essentiellement, ils mettent les données en corrélation et ils concluent que de nombreux cas de fraude ne sont pas signalés à qui que ce soit — ni à la police ni à une autre organisation.

[Français]

**Le sénateur Poulin :** D’après votre expérience, quelles pourraient être les motivations pour ne pas rapporter une fraude?

[Traduction]

**M. White :** Il y a plusieurs raisons. De nombreuses personnes ont honte, surtout qu’elles ont été la victime de l’une des nombreuses fraudes de type marketing de masse qui, antérieurement, étaient commises par télémarketing et qui sont maintenant commises en ligne. Les gens ont honte d’avoir été victimes de fraude et d’avoir été entraînés à participer à une quelconque activité. Certaines personnes sont inquiètes parce qu’elles ont participé à ces activités et parce qu’elles ont peur d’être impliquées dans une activité frauduleuse. Elles décident donc de ne pas signaler l’incident.

Je vais demander au surintendant Foster s’il aimerait ajouter quelque chose à cela.

**Surintendant Stephen Foster, directeur, Sous-direction des délits commerciaux, Gendarmerie royale du Canada :** Je pourrais peut-être dire quelque chose au sujet de la victimisation en tant que telle. Il pourrait peut-être s’agir d’un sentiment d’impuissance de la part des victimes, qui croient peut-être que la police ne peut rien faire. Toutefois, assez souvent, grâce aux plaintes que nous recevons, nous réussissons à synthétiser l’information et, au bout du compte, à enquêter sur des incidents assez graves. En partie, comme le commissaire adjoint White l’a dit, ce sont les victimes

be embarrassed or look like I was easily taken and not look very intelligent, and what will the police do to help me?" They largely go unreported, as the researchers have found.

**Superintendent Dean Buzza, Director Integrated Market Enforcement Branch, Royal Canadian Mounted Police:** Another relatively new thing we are seeing is that some people are being counselled not to report it to the police for fear of not being able to get their lost money back. They will go to see either a financial adviser or perhaps a lawyer, who in turn will tell them to not report this because, if they do, it will be much more difficult for them to take any type of action in order to get your lost wages back.

**Senator Runciman:** I am wondering about jurisdictional responsibilities here. How does it work with respect to the RCMP and the OPP if there is an allegation of fraud? Do you investigate certain levels of fraud, or is it only in areas where the RCMP provides provincial policing? What is the breakdown in terms of responsibilities between the various policing organizations?

**Mr. White:** The local police have primacy jurisdiction with regard to investigating fraud. In many provinces, the RCMP are the provincial and municipal police, and as the local police service of jurisdiction, we would have the primary mandate. In Ontario, for example, it would fall to, for the most part, municipal police, Toronto police, Ontario Provincial Police. Our role in those jurisdictions is at the federal level in terms of bankruptcy-type investigations. We also work closely with municipal and provincial police like the OPP in terms of doing a number of large-scale fraud investigations.

**Senator Runciman:** Regulators have the ability to conduct investigations. The OSC, for example, can lay charges as well. They have their own forensic audit folks. At what stage would they call in the OPP?

**Mr. Tod:** The OSC does have the ability to lay charges both within the legislation that guides the OSC and also the Criminal Code. I will not speak on behalf of the RCMP, but the integrated market enforcement teams work closely with the Ontario securities regulators in the province of Ontario. Mr. White would best be able to answer that question as far as charges within Ontario from a stock market enforcement opportunity.

**Mr. White:** In Ontario, we work closely with the Ontario Securities Commission. We do a lot of good work together. In terms of investigations, we have a consultative group. We will get together and look at particular investigations, and a determination is made whether it is a type of investigation that is more appropriate to be done by the securities commission or whether it is a criminal investigation to be done by the integrated market enforcement teams.

qui pensent : « Je vais avoir honte. On va croire que je me suis laissé prendre facilement et je vais paraître stupide. La police ne peut rien faire pour m'aider. » Comme les chercheurs l'ont conclu, de nombreux incidents de fraude ne sont pas signalés.

**Surintendant Dean Buzza, directeur, Sous-direction équipes intégrées de la police des marchés financiers, Gendarmerie royale du Canada :** Nous voyons également un autre phénomène relativement nouveau. On dit aux gens que, s'ils déclarent le crime à la police, tout espoir de récupérer leur argent sera perdu. Ces gens consultent un conseiller financier ou peut-être un avocat, qui leur dit de ne pas signaler l'incident parce que, s'ils le font, il sera beaucoup plus difficile pour eux de prendre des mesures pour récupérer leur argent.

**Le sénateur Runciman :** Qu'en est-il des secteurs de compétence? Quel est le rôle de la GRC et celui de la PPO s'il y a une allégation de fraude? Enquêtez-vous sur certains types de fraude ou la GRC se charge-t-elle seulement des incidents qui ont lieu sur son territoire? Quelles sont les responsabilités de chaque organisation policière?

**M. White :** Les enquêtes de fraude relèvent principalement de la compétence de la police locale. Dans de nombreuses provinces, la GRC est la police provinciale et municipale, et, comme elle fait office de service de police local, ces enquêtes feraient partie de son mandat. En Ontario, par exemple, la plupart du temps, ce serait la police municipale, le Service de police de Toronto ou la Police provinciale de l'Ontario qui se chargerait de ces enquêtes. Dans ces régions, notre rôle se limite aux affaires de compétence fédérale, comme les enquêtes sur les faillites. Nous travaillons également en étroite collaboration avec les services de police municipaux et provinciaux, comme la PPO, pour enquêter sur un certain nombre de fraudes à grande échelle.

**Le sénateur Runciman :** Les organismes de réglementation ont la capacité de réaliser des enquêtes. La CVMO, par exemple, peut également porter des accusations. Elle a ses propres vérificateurs judiciaires. À quelle étape ferait-elle appel à la PPO?

**M. Tod :** La CVMO a, en effet, la capacité de porter des accusations aux termes de la loi qui la régit et du Code criminel. Je ne vais pas parler au nom de la GRC, mais les équipes intégrées de la police des marchés financiers travaillent en étroite collaboration avec les organismes de réglementation des valeurs mobilières de l'Ontario. M. White est mieux placé pour répondre à une question relative aux accusations portées en Ontario au sujet de valeurs mobilières.

**M. White :** En Ontario, nous travaillons en étroite collaboration avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. Nous faisons beaucoup de bon travail ensemble. Nous avons un groupe de consultations chargé d'étudier les enquêtes. Nous nous rassemblons pour examiner des enquêtes particulières et nous déterminons ensemble, en tenant compte du type d'enquête, s'il est plus approprié qu'elles soient réalisées par la Commission des valeurs mobilières ou s'il s'agit plutôt d'une enquête criminelle dont doivent se charger les équipes intégrées de la police des marchés financiers.



**Senator Runciman:** You referenced proceeds of crime in your opening remarks. We have been talking to previous witnesses about the utilization of proceeds of crime in relation to restitution. I assume restitution would be directed towards the victims. Can proceeds of crime be utilized in that way as well?

**Mr. White:** There are two regimes. There is a criminal regime for forfeiture of proceeds of crime. There is also a civil regime. Under the criminal regime, which basically oversees the integrated proceeds of crime units we have, they work for criminal forfeiture. When they proceed with criminal forfeiture, anything that is forfeited is forfeited to the Government of Canada.

That is not to say that consideration cannot be given for some sort of mechanism to allow some proceeds of crimes to be shared with identified victims. That is an issue that would need to be reviewed.

**Senator Runciman:** Do you have any experience with respect to restitution orders? We had evidence that in only 16 per cent of the cases are restitution orders applied. I have a suspicion that they are rarely followed through on. Do you have any experience in that regard?

You do not have to comment on that.

**Mr. Foster:** I have some personal experience related to restitution as opposed to statistical information.

I have seen a situation where, through whatever checklists people are following, it got missed in terms of consideration. I have seen where, say, individuals who were ordered to pay restitution went off to commit further offences in order to make their restitution payments. I have also seen restitution ordered when it would be impossible for the individual to ever fully pay off the restitution. I am thinking of a \$400,000 restitution order and the individual reforms and takes up employment in a fast food restaurant.

**Senator Runciman:** I have another question to do with Internet crime and the challenges there. I had a personal experience and I can understand the unreported crime aspect. I got an email saying there was a problem with my Visa card and that we will have to stop utilization of this card by noon hour tomorrow if we do not get certain information. It was very well done. It was looking for the data of your mother's maiden name and so on. I was tempted, I admit, to react to it. Then I had a second thought and called my bank. They put me on to another number. They indicated to me that nothing would ever happen. They were not going to contact the police. About a month later, I had the same email come through to me.

I know this is a challenge. It seems it is not only with individuals but institutions as well that do not report some of these crimes. That is the impression I have. I do not know if you want to respond or not.

**Le sénateur Runciman :** Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé des produits de la criminalité. Avec d'autres témoins, nous avons parlé de l'utilisation des produits de la criminalité dans les dédommagements. J'imagine que ce sont les victimes qui seraient indemnisées. Les produits de la criminalité peuvent-ils également être utilisés de cette manière?

**M. White :** Il y a deux systèmes. Il y a un système criminel qui prévoit la confiscation des produits de la criminalité. Il y a également un système civil. Dans le système criminel, qui encadre essentiellement nos unités mixtes des produits de la criminalité, c'est la confiscation des biens qui est visée. Dans ces cas, c'est le gouvernement du Canada qui confisque les biens.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas envisager un quelconque mécanisme permettant de partager certains des produits de la criminalité avec les victimes identifiées. C'est une possibilité qu'il faudrait explorer.

**Le sénateur Runciman :** Avez-vous de l'expérience à l'égard des ordonnances de dédommagement? Nous avons entendu un témoignage selon lequel une ordonnance de dédommagement est rendue dans seulement 16 p. 100 des cas. Je soupçonne que ces ordonnances sont rarement exécutées. Avez-vous de l'expérience à cet égard?

Vous n'êtes pas obligé de commenter la question.

**M. Foster :** Je n'ai pas de statistique au sujet des ordonnances, mais j'ai une certaine expérience personnelle.

J'ai vu des situations où, malgré les listes de contrôle, on avait oublié d'envisager une ordonnance. Dans d'autres cas, des personnes à qui l'on avait ordonné de payer un dédommagement sont allées commettre d'autres infractions pour pouvoir faire les versements. J'ai également vu des cas où on avait ordonné un dédommagement malgré le fait qu'il était impossible pour la personne d'en payer la somme intégrale. Je pense entre autres à une ordonnance de dédommagement de 400 000 \$. La personne s'est réhabilitée et a accepté un emploi dans un restaurant d'alimentation rapide.

**Le sénateur Runciman :** J'ai une autre question concernant la cyberfraude et les défis posés. J'ai vécu une expérience personnelle et je comprends pourquoi de nombreux incidents ne sont pas signalés. J'ai reçu un courriel m'informant qu'il y avait un problème avec ma carte Visa et qu'elle serait bloquée si je n'envoyais pas certaines informations avant midi le lendemain. C'était un crime très bien pensé. On me demandait le nom de jeune fille de ma mère et d'autres informations de ce genre. J'admets que j'ai été tenté d'y répondre. Puis, j'ai eu des doutes et j'ai téléphoné à ma banque. On a transféré mon appel. On m'a indiqué qu'il ne se passerait rien. Personne n'allait communiquer avec la police. Environ un mois plus tard, j'ai de nouveau reçu le même courriel.

Je sais que c'est un défi. Il semble que les particuliers ne soient pas les seuls à signaler ces crimes. Les institutions ne le font pas non plus. C'est l'impression que j'ai eue. Je ne sais pas si vous voulez répondre à cela.

**Mr. White:** In terms of the “non-statistics” we talk about, that is a good example. We are seeing emerging trends almost on a daily basis with regard to different types of Internet perpetrated fraudulent activity. The volume is significant and, just to emphasize again, a lot of it is not being reported for a variety of reasons. I would just like to echo what you just highlighted: It is happening.

If I may just jump back for a second to the proceeds of crime; I did not mention the civil forfeiture regime, which is a provincial regime. Most provinces now have civil forfeiture regimes in place. If for whatever reason a criminal investigation under the proceeds of crime units cannot proceed or it has been decided not to prosecute because we are missing a piece of evidence — there are a variety of reasons — we do refer those cases to the provincial civil forfeiture regime. They can proceed civilly. The threshold for evidence is lower in the civil regime. I would think in some provinces there probably are mechanisms under the civil forfeiture regime for sharing proceeds of crime with victims of crime.

[Translation]

**Senator Carignan:** I would like to say that I have also been a victim of credit card fraud. I am among the 81 per cent of people who would technically turn up in a victimization survey but who would not be identified in the statistics.

I would like to add a comment further to the response you gave us on the reasons why people do not report fraud. Fraud is often committed by a family member. That is why people want to avoid reporting it.

There is also the example of insurance. People do not want their insurance premiums to increase, and when a small amount of money is involved, they prefer not to report the fraud. I previously conducted a victimization survey in my city when I was mayor and the results were the same.

The OPP gave us enough details on the benefits of the deterrent effect on criminals. However, I would like you, as representatives of two police services, to tell us about the impact of the bill on police. What tools does the bill provide for police services? Lastly, what is the RCMP’s perception of the bill’s impact on criminals and victims?

[English]

**Mr. White:** I will go briefly through each question.

There are no direct tools in the bill for policing. The positive thing about this piece of legislation for policing is it has a tool that can potentially act as a deterrent. That is the minimum mandatory of two years for fraudulent activity over \$1 million. From a policing perspective, any potential tool or enhancement, however big or small, that can act potentially as a deterrent is

**M. White :** C’est un bon exemple de cas qui échappe aux statistiques. Presque tous les jours, de nouvelles tendances se dessinent en ce qui concerne les divers types de cyberfraudes qui sont perpétrées. Ces crimes sont nombreux et, je le répète parce que c’est très important, un bon nombre d’entre eux ne sont pas signalés pour diverses raisons. J’aimerais me faire l’écho de ce que vous venez de souligner : ces choses-là se passent.

J’aimerais revenir rapidement sur les produits de la criminalité; je n’ai pas mentionné le système civil de confiscation, qui est un système provincial. La plupart des provinces ont maintenant un système civil de confiscation en place. Si, pour une raison quelconque, une enquête criminelle menée par les unités des produits de la criminalité ne peut pas avancer ou si on a décidé de ne pas tenter de poursuites parce qu’il y a un élément de preuve manquant ou pour une toute autre raison, nous renvoyons ces affaires au système civil de confiscation de la province. L’affaire peut ainsi être poursuivie au civil. La preuve n’est pas soumise aux mêmes normes dans le système civil. J’imagine que le système civil de confiscation de certaines provinces comporte des mécanismes pour le partage des produits de la criminalité avec les victimes.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** J’aimerais dire que j’ai aussi été victime de fraude par carte de crédit. Je fais partie des 81 p. 100 de gens qui, techniquement, sortiraient dans une enquête de victimisation, mais qui ne seraient pas identifiés dans les statistiques.

J’aimerais ajouter un commentaire suite à la réponse que vous nous avez donnée au sujet des raisons pour lesquelles les gens ne déclarent pas une fraude. C’est que souvent, la fraude sera commise par un membre de la famille. C’est pourquoi on va vouloir éviter de la déclarer.

Il y a aussi l’exemple des assurances. Les gens ne veulent pas voir leur prime d’assurance augmenter et lorsqu’il s’agit d’un petit montant d’argent, ils préfèrent ne pas déclarer la fraude. J’ai déjà fait une enquête de victimisation dans ma ville lorsque j’étais maire et les résultats ont été les mêmes.

L’OPP nous a donné suffisamment de détails sur les avantages que peut constituer l’effet de dissuasion pour les criminels. Toutefois, j’aimerais que, en tant que représentants des deux corps policiers, vous nous parliez de l’impact du projet de loi sur les services de police. Quels sont les outils que vous apporte le projet de loi au niveau des services policiers? Enfin, quelle est la perception de la GRC quant à l’impact du projet de loi sur les criminels et sur les victimes?

[Traduction]

**M. White :** Je vais répondre à chaque question brièvement.

Le projet de loi ne fournit pas directement d’outils aux corps policiers. Pour la police, l’élément le plus positif du projet de loi est l’élément dissuasif qu’il prévoit, à savoir la peine minimale obligatoire de deux ans pour les activités frauduleuses de plus de un million de dollars. Du point de vue de la police, tout outil ou toute amélioration potentielle qui peut agir en tant qu’élément

positive and can contribute to policing. If it is a deterrent, there are potentially fewer people involved.

To what extent will it be a deterrent? The minimum mandatory sentence of two years will be a deterrent for some individuals. For other individuals, such as organized crime groups that are involved in large-scale fraud, their only concern is whether or not they get caught. Any type of sentence is secondary.

In terms of victims, there are some enhancements in terms of funds for restitution to victims. Anything that can enhance that process or potential is very positive. There is a potential for the enhancement of community victim impact statements. That is an important component of the legislation. It is a component that should be included and assessed when sentencing is under consideration. Those key points all have their individual benefits and positive features.

**Mr. Tod:** I agree with Assistant Commissioner White's comments. The legislation offers no direct tools in regard to law enforcement assistance. However, in dealing with victims of fraud and the suffering they go through, and the process in regard to investigation, subsequent trial and sentencing, I see this as offering an opportunity for us to provide some comfort; what little comfort we can to the victims.

Provisions are in place during restitution and sentencing opportunities that allow for certain crimes to carry a payout penalty.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you, gentlemen. Your presentations were very clear. When we examine a bill, we have to have a forward-looking perspective in order to prevent the legislation from being drafted again in two, three or four years.

How would you describe criminal developments in this area? For sexual predators, the Internet has become the tool that sexual predators have used in recent years. When I look at the tables on types of crime, I would have thought the rates concerning securities and financial instruments would have been higher than seven per cent, given the Earl Jones and Vincent Lacroix incidents. Furthermore, when I look at the number of charges relative to cases, we go from approximately one-third in 2000 to one-quarter. So there are now fewer charges than there were 10 years ago.

Will this bill, as drafted, address developments in crime in this area in three, four or five years?

[English]

**Mr. White:** I do not see the legislation having an impact on future emerging trends of criminal activity related to financial crime. The minimum mandatory sentence of two years is indirectly related.

dissuasif est positif et peut contribuer à notre travail. Si la peine minimale est un élément dissuasif efficace, peut-être y aura-t-il moins de fraudeurs.

Dans quelle mesure sera-t-elle efficace? La peine minimale obligatoire de deux ans sera un élément dissuasif pour certaines personnes. Pour d'autres, comme les groupes du crime organisé qui commettent des fraudes à grande échelle, la seule préoccupation qui existe, c'est celle de se faire prendre. Le type de peine imposée est secondaire.

En ce qui concerne les victimes, le projet de loi prévoit certaines améliorations en ce qui concerne les fonds pour l'indemnisation des victimes. Toute mesure qui peut améliorer ce processus est très positive. L'amélioration des déclarations des victimes et des déclarations faites au nom des collectivités est également possible. Il s'agit d'une importante composante du projet de loi. Cette composante devrait être incluse et évaluée au moment où l'on détermine la peine. Ces éléments clés comportent tous des avantages.

**M. Tod :** Je suis d'accord avec le commissaire adjoint White. Le projet de loi n'offre pas d'outils directs à l'égard de l'exécution de la loi. Toutefois, en ce qui concerne les victimes de fraude et leurs souffrances, de même que le processus d'enquête, le procès subséquent et la détermination de la peine, je crois que le projet de loi nous aidera à reconforter les victimes dans la mesure où cela est possible.

Il y a des dispositions en place concernant le dédommagement et la détermination de la peine qui permettent un dédommagement dans le cas de certains crimes.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci, messieurs, vos présentations étaient très claires. Lorsqu'on étudie un projet de loi, il faut avoir une perspective d'avenir afin d'éviter que la loi soit à rédiger de nouveau dans deux, trois ou quatre ans.

Comment décririez-vous l'évolution de la criminalité dans ce domaine? Sur le plan de la prédation sexuelle, Internet est devenu un outil utilisé par les prédateurs sexuels au cours des dernières années. Lorsque je regarde les tableaux portant sur le type de criminalité, j'aurais pensé que le taux concernant les valeurs mobilières, les instruments financiers, aurait été plus élevé que sept p. 100, avec les histoires de Earl Jones et de Vincent Lacroix. Aussi, lorsque je regarde le nombre d'accusations par rapport aux causes, on est passé du tiers environ, en 2000, au quart. Donc, il y a moins d'accusations qu'il y a dix ans.

Est-ce que le projet de loi actuel, tel que rédigé, va répondre à l'évolution de la criminalité dans ce domaine dans trois, quatre ou cinq ans?

[Traduction]

**M. White :** Je ne pense pas que la loi aura des répercussions sur l'avenir des tendances qu'on voit apparaître en matière d'activités criminelles en ce qui concerne la criminalité financière. Il y a là un lien indirect avec la peine minimale obligatoire de deux ans.

Looking at the statistics, a number of the cases with regard to cheque, transaction or credit and debit card fraud are over \$1 million. To what extent will the minimum mandatory sentence of two years be a deterrent to individuals involved in these types of criminal activities? I cannot give a definitive answer on what the deterrent will be.

In terms of overall criminal activity in the financial crime area, we see a lot of that migrating to the cyber world. Much of the debit card and credit card fraud has migrated to the cyber world, which is facilitated by computers and the Internet.

The mass marketing fraud is very low. However, a lot of the mass marketing fraud activity is also covered under the fraudulent cheque activity as well. A lot of fraudulent cheques are related to mass marketing fraud.

Will we need new legislation down the road to assist law enforcement with the broader scope of migration of financial crime activity to the Internet and to the cyber world? I would think so. There are a lot of new emerging trends that we are starting to see and trends we will probably not see for a few years. However, they will be facilitated largely over the Internet.

**Mr. Tod:** I mentioned an underreporting of fraud in the collective statistics prepared here by Statistics Canada. The crime reporting statistics are crimes that are reported to police and entered into a police database. Unreported crimes or frauds would not make it into that database. The Canadian Bankers Association may tell you that crimes amounting to approximately \$500 million occur in regard to payment card fraud and debit card fraud across Canada. Unless it is reported to police agencies in the jurisdiction, investigated and entered into the database, it would not be captured by these statistics. That may be an area where underreporting happens.

Also, for reasons of shame, embarrassment, business reputation and reputation of the brand, many such crimes are not reported. Such situations may include some of the most significant manufacturers of consumer goods around the world that do not want counterfeit goods or other types of goods reported to the public in general. They look after much of it internally.

**Mr. White:** Many Canadians think that debit and credit card fraud will be covered by the financial institutions; therefore, there is no need to report it to police. We are working closely with the banking institutions to get information on those types of offences.

Si l'on observe les statistiques, un certain nombre de cas de fraudes effectuées à l'aide de chèques ou de cartes de service, de crédit et de débit dépasse un million de dollars. À quel point la peine minimale obligatoire de deux ans viendra-t-elle dissuader les personnes impliquées dans ce type d'activités criminelles? Je ne peux pas dire avec certitude à quel point cela aura l'effet d'une mesure dissuasive.

En ce qui concerne les activités criminelles en général dans le secteur de la criminalité financière, nous assistons à une augmentation de ces crimes dans le cyberspace. La plupart des fraudes par carte de débit et de crédit se font dans le cyberspace, ce qui est facilité par les ordinateurs et Internet.

La fraude par marketing de masse est très peu importante. Cependant, les activités de fraude par marketing de masse entrent aussi souvent dans la catégorie des chèques frauduleux. Dans bien des cas, les chèques frauduleux sont associés à la fraude par marketing de masse.

Est-ce que nous aurons besoin d'une nouvelle mesure législative dans l'avenir pour appuyer l'application de la loi dans le contexte plus général de la criminalité financière de plus en plus présente sur Internet et dans le cyberspace? Je pense que oui. Nous assistons à l'apparition de nombreuses nouvelles tendances, et il y en a d'autres qui n'apparaîtront probablement que dans quelques années. Internet viendra toutefois leur donner un sérieux coup de pouce.

**M. Tod :** J'ai mentionné une sous-déclaration de la fraude dans les statistiques collectives préparées ici par Statistique Canada. Les statistiques sur les crimes signalés concernent les crimes signalés à la police et saisis dans la base de données d'un service de police. Les fraudes ou les crimes qui ne sont pas signalés ne se retrouvent pas dans cette base de données. L'Association des banquiers canadiens peut vous dire que la fraude par carte de paiement et par carte de débit représente environ 500 millions de dollars au Canada. Si la fraude n'est pas signalée aux services de police de la province ou du territoire, qu'elle ne fait pas l'objet d'une enquête et qu'elle n'est pas saisie dans la base de données, elle ne fait pas partie de ces statistiques. C'est là un des secteurs où il peut y avoir sous-déclaration.

De plus, bien souvent, ces crimes ne sont pas signalés pour des raisons de honte ou de gêne ou pour protéger la réputation de l'entreprise ou de la marque. Ce sont des situations qui peuvent toucher certains des plus grands fabricants de biens de consommation au monde qui ne veulent pas que le grand public en général soit au courant de l'existence de produits de contrefaçon ou d'autres types de produits. Ils s'occupent de ces enjeux essentiellement à l'interne.

**M. White :** Bien des Canadiens pensent que les fraudes par carte de débit et de crédit seront couvertes par les institutions financières et que, par conséquent, ce n'est pas nécessaire de les signaler à la police. Nous collaborons étroitement avec les institutions bancaires pour obtenir des données sur ces types d'infractions.

Regardless of whether it is reported to financial institutions, if it is not reported to police, at the end of the day it is still proceeds from criminal activity and it remains in the hands of the criminals.

We are seeing a migration of traditional organized crime groups involved in drug trafficking to financial crime as well. A recent case dealt with an organized crime group involved in making synthetic drugs such as ecstasy. The investigation was concluded after search warrants were executed. Half of that organized crime group was involved in manufacturing synthetic drugs; the other half of the organization was involved in debit card and credit card fraud. Financial crime is very lucrative and they assume the risks to be a lot less than drug trafficking.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Over the past 10 years or so, we have also observed an increase in purchasing over the Internet, particularly by credit card. Have you noticed an increase in the number of reports by consumers who have been stung by bad purchases? Or are they a bit proud and prefer not to report so they do not look ridiculous? In other words, are there now more reports of fraud in Internet purchases?

[English]

**Mr. White:** I ask Superintendent Foster to comment on the statistics for “card-not-present fraud,” meaning fraud that is over the Internet.

**Mr. Foster:** If you are purchasing on-line and you do not provide the three-digit security number off the back, in the case of two cards, or the four digits off the front of the other card, you would not be able to make a secure purchase over the Internet and thereby prevent the cost of the fraud or the impact from going back to the business. Those digits are essentially the security code, the signature portion if the transaction were done in person. If you do not get a signature and there is a fraud, your business would experience the loss.

In terms of the use of credit card numbers in card-not-present transactions transacted over the Internet versus counterfeiting cards and using them in person, there is more of a trend toward on-line purchases because of their vulnerability.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Are you seeing an increase in this type of crime in the fraudulent practices of vendors or false vendors?

Qu’une fraude soit signalée ou non aux institutions financières, si elle n’est pas signalée à la police, au bout du compte, c’est tout de même le produit d’une activité criminelle qui demeure entre les mains de criminels.

Nous assistons aussi à un déplacement des groupes traditionnels du crime organisé prenant part au trafic de la drogue vers la criminalité financière. Une affaire récente concernait un groupe du crime organisé impliqué dans la fabrication de drogues synthétiques, comme l’ecstasy. L’enquête a été conclue à la suite de l’exécution de mandats de perquisition. La moitié de ce groupe du crime organisé était impliquée dans la fabrication de drogues synthétiques, tandis que l’autre moitié de l’organisation était impliquée dans la fraude par carte de débit et carte de crédit. La criminalité financière est très payante, et les criminels ont l’impression que les risques sont beaucoup moins élevés qu’avec le trafic de drogues.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Depuis une dizaine d’années, on observe également une augmentation des achats sur Internet, notamment par carte de crédit. Avez-vous remarqué une augmentation du nombre de dénonciations de la part de consommateurs qui se sont fait prendre avec un faux achat? Ou encore, ils sont un peu orgueilleux et préfèrent ne pas dénoncer plutôt que de passer pour quelqu’un qui n’est pas à son affaire. En d’autres mots, concernant les achats sur Internet, est-ce qu’il y a plus de dénonciations de fraude?

[Traduction]

**M. White :** Je vais demander au surintendant Foster de commenter les statistiques concernant la fraude par « carte non présentée », c’est-à-dire la fraude par Internet.

**M. Foster :** Si vous faites un achat en ligne et que vous ne fournissez pas le numéro de sécurité de trois chiffres au verso de la carte, dans le cas de deux cartes, ou le numéro de quatre chiffres au recto de l’autre carte, vous ne pourrez pas faire un achat sécurisé sur Internet ni empêcher que les coûts de la fraude ou ses répercussions ne retombent sur l’entreprise. Ces chiffres constituent, essentiellement, le code de sécurité, un peu comme la signature si la transaction était faite en personne. Si vous n’obtenez pas une signature et qu’il y a une fraude, c’est votre entreprise qui subit la perte.

En ce qui concerne l’utilisation des numéros de carte de crédit dans des transactions par Internet, où la carte n’est pas présentée, par rapport à l’utilisation de carte contrefaite utilisée en personne, on constate une tendance pour les achats en direct à cause de leur vulnérabilité.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Est-ce que vous voyez une augmentation de ce type de criminalité dans l’usage frauduleux des vendeurs ou des faux vendeurs?

[English]

**Mr. Foster:** Payment card fraud overall is about the same for the last two years — at \$512 million for the previous year, and \$500 million for the current year that we have statistics for. However, there has been a shift in the activity to card-not-present fraud, which is more easily committed online.

It is unlikely that a business will take your word that is your credit card number if you show up in person, but if you are transacting over the Internet, you do not need to have the card.

**Mr. Tod:** The mechanical component of the card-not-present fraud is largely due to the chip and pin. Many of our credit cards now have a computerized chip located on them and it requires a pin number upon entry. I believe that is why the card-not-present fraud has been increasing steadily. That type of crime is a result of the chip and pin.

**The Chair:** I have a small duty to perform in the Senate chamber so the deputy chair of the committee, Senator Wallace, will now take the chair.

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

**Senator Raine:** In your presentation, Mr. Tod, you mentioned the guidelines created by the U.S. Sentencing Commission, and then you listed a few things they use, including the perpetrator's criminal history. I am interested in hearing your thoughts on whether we are doing a good job of tracking the perpetrator's criminal history in Canada? How does that work?

**Mr. Tod:** We do. Criminal history can be tracked through our Canadian Police Information Centre; there is a criminal record check that can be done. That is one of the sentencing guidelines they have in the United States. It has been included in the Canadian conviction process for some time. That is one of the aggravating factors they look at.

**Senator Raine:** What items do you list in that criminal record?

**Mr. Tod:** The type of the conviction and the sentence imposed at that time.

**Senator Raine:** How would you identify that?

**Mr. Tod:** Through a process after conviction in regard to entering a criminal record history of the offender.

**Senator Raine:** It would include the name?

**Mr. Tod:** Type of offence for which there was a conviction.

**Senator Raine:** Fingerprint?

[Traduction]

**M. Foster :** La fraude par carte de paiement est, de façon générale, au même niveau depuis deux ans — d'après les statistiques dont nous disposons, elle représentait 512 millions de dollars l'an dernier et représente 500 millions de dollars cette année. Cependant, elle change de forme, et il y a de plus en plus de fraudes par carte non présentée, qui sont plus faciles à commettre en ligne.

Il est peu probable qu'une entreprise doute du fait qu'il s'agit bien de votre numéro de carte de crédit si vous la présentez en personne, mais dans le cas d'une transaction par Internet, vous n'avez même pas à avoir la carte.

**M. Tod :** Il y a un aspect mécanique à la fraude par carte non présentée, et il est essentiellement lié à la puce et au NIP. Aujourd'hui, bon nombre de nos cartes de crédit ont une puce intégrée, et on doit entrer un NIP quand on l'utilise. Je pense que c'est pour cette raison que la fraude par carte non présentée augmente de façon constante. Ce type de crime est attribuable à la puce et au NIP.

**La présidente :** J'ai une petite tâche à effectuer à la salle du Sénat, alors le vice-président du comité, le sénateur Wallace, prendra maintenant ma place.

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

**Le sénateur Raine :** Monsieur Tod, dans votre exposé, vous avez parlé des lignes directrices créées par la Commission américaine de détermination de la peine, la U.S. Sentencing Commission, et précisé quelques-uns des outils qu'elle utilise, notamment les antécédents criminels des contrevenants. J'aimerais savoir si, d'après vous, nous faisons un travail adéquat au Canada en ce qui concerne le suivi des antécédents criminels des contrevenants. Comment cela fonctionne-t-il?

**M. Tod :** Nous faisons un travail adéquat. On peut faire un suivi des antécédents criminels par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne; il est possible de faire une vérification du casier judiciaire. Il s'agit là d'une des lignes directrices en matière de détermination de la peine qui est en vigueur aux États-Unis. On l'a incluse dans le processus canadien de déclaration de la culpabilité depuis un certain temps. C'est l'un des facteurs aggravants qui sont pris en considération.

**Le sénateur Raine :** Quels sont les éléments que vous recherchez dans ce casier judiciaire?

**M. Tod :** Le type de déclaration de culpabilité et la peine infligée à l'époque.

**Le sénateur Raine :** Comment faites-vous pour les trouver?

**M. Tod :** C'est un processus qui se déroule après la déclaration de culpabilité et qui consiste à consulter le casier judiciaire du délinquant pour connaître ses antécédents.

**Le sénateur Raine :** Est-ce que cela inclut le nom?

**M. Tod :** Le type d'infraction qui a mené à une déclaration de culpabilité.

**Le sénateur Raine :** Les empreintes digitales?

**Mr. Tod:** The criminal record history is based upon the original impetus of that fingerprint to ensure identification. The actual print is not entered into evidence upon conviction; but conviction itself, the number of convictions, the type of offence and the penalty imposed by the courts upon conviction are all entered into a criminal record history.

**Senator Raine:** I am wondering if a person changes his name and moves to a different jurisdiction, they can set themselves up in crime all over again.

**Mr. Tod:** I cannot speak to the mechanics of the Canadian Police Information Centre. The RCMP are custodians of the information. I am not sure if my colleagues can speak to it today, but I do not believe that to be true.

**Mr. Foster:** The actual submissions are supported by fingerprints. If you are picked up once and then picked up again, you will be fingerprinted again, and if there is a mismatch, that will be picked up. The criminal record is matched to the fingerprints. If you change your name and you are apprehended, it will not prevent you from being matched up to your previous criminal record, with our system.

Two other things you will get on your criminal record are location of the conviction and the date, so it will show over what period of time you have been involved in crime and where you were geographically.

**Senator Raine:** Is a social security number ever entered into that data? Is there any reason it would not be?

**Mr. Foster:** We do not use the social security number for that purpose, as far as the criminal record goes. I used to make the submissions and put in the convictions afterwards. I would do the initial submission of fingerprints and then submit the criminal record once the court had handed down sentence. In any of the instances that I am aware of, the social insurance number is not part of that record.

**Mr. Tod:** If you are concerned about the tracking of a record and using the social insurance number as the identification factor, the fingerprint creates an FPS number, a fingerprint identification number. That is the one number that constantly remains with the fingerprint. The social insurance number is not used to track persons; but a number created as a result of the fingerprint.

**Senator Raine:** I am coming at it from a different direction because if a person wants to prove they are innocent, they then have to get fingerprinted.

**Mr. Tod:** In regard to proving innocence —

**M. Tod :** Les antécédents criminels consignés dans le casier judiciaire sont fondés sur l'obligation initiale d'obtenir ces empreintes digitales pour garantir l'identification des criminels. Les empreintes en tant que telles ne sont pas utilisées comme preuve au moment de la condamnation, mais la condamnation en tant que telle, le nombre de condamnations, le type d'infraction et la peine infligée par les tribunaux au moment de la condamnation font tous partie des antécédents criminels.

**Le sénateur Raine :** Je me demande si une personne qui change de nom et déménage dans une autre province ou un autre territoire peut repartir à zéro en matière de criminalité.

**M. Tod :** Je ne peux pas vous dire exactement comment fonctionne le Centre d'information de la police canadienne. La GRC est responsable de l'information. Je ne sais pas si mes collègues sont en mesure, aujourd'hui, de répondre à votre question, mais je ne pense pas que ce soit vrai.

**M. Foster :** Les empreintes digitales viennent appuyer les allégations en tant que telles. Si on vous arrête une fois et qu'on vous arrête de nouveau, on prendra de nouveau vos empreintes digitales, et si certains renseignements ne concordent pas, on le remarquera. Le casier judiciaire est associé aux empreintes digitales. Si vous changez de nom et que vous êtes arrêté, cela n'empêchera pas notre système de faire un lien avec votre casier judiciaire antérieur.

Vous pourrez aussi savoir, grâce au casier judiciaire, l'endroit où l'infraction a été commise et la date à laquelle elle l'a été, ce qui permet de savoir depuis combien de temps vous êtes impliqué dans des activités criminelles, de même que l'endroit où vous vous trouviez sur le plan géographique.

**Le sénateur Raine :** Le numéro de sécurité sociale fait-il parfois partie de ces données? Y a-t-il une raison pour que ce ne soit pas le cas?

**M. Foster :** Nous n'utilisons pas le numéro de sécurité sociale à cette fin, du moins en ce qui concerne le casier judiciaire. Je m'occupais d'abord des observations, puis, ensuite, j'entrais les condamnations. Je commençais par la présentation initiale des empreintes digitales, puis je présentais le casier judiciaire une fois que le tribunal avait rendu une décision concernant la peine. Je n'ai jamais entendu parler d'un cas où le numéro d'assurance sociale figurait dans le casier judiciaire.

**M. Tod :** Si ce qui vous préoccupe, c'est le suivi d'un casier judiciaire à l'aide, comme facteur d'identification, du numéro d'assurance sociale, il y a un numéro SED, un numéro d'identification des empreintes digitales, qui est créé au moment où l'on prend ces empreintes. C'est le seul numéro qui demeure associé aux empreintes digitales. Le numéro d'assurance sociale n'est pas utilisé pour retrouver des personnes, mais un numéro est créé et associé aux empreintes digitales.

**Le sénateur Raine :** J'aborde la question d'un point de vue différent puisque, si une personne souhaite prouver son innocence, elle doit faire prendre ses empreintes digitales.

**M. Tod :** Pour ce qui est de prouver son innocence...

**Senator Raine:** It does not matter. For criminal record checks, you have to go and get fingerprinted.

**Mr. Foster:** You are inquiring about what happens if you do not have a criminal record. You have to provide your fingerprints so they can be checked against the criminal records maintained by the RCMP through the Canadian Police Information Centre.

**Senator Baker:** I would like to revisit what Senator Raine was saying a moment ago. I think her question to you was this: Was there a recent change in policy at the RCMP whereby somebody applying for clearance to work in an establishment where there are vulnerable persons involved is now required to give fingerprints in order for you to give that clearance?

**Mr. White:** I cannot confirm if there was a recent policy change. I think the only way to definitively confirm whether someone has or does not have a criminal record is through a fingerprint. Name and date of birth would not be definitive on its own.

**Senator Baker:** Senator Raine raised this point because there is a real problem here in that if somebody has the same birth date as somebody with a criminal record, they cannot receive clearance. You now ask for somebody's fingerprints so they can be matched. The reason for that is, as I understand it, you came to the conclusion that somebody can change their name. Am I correct in assuming this?

**Mr. White:** If you have two individuals with the same name and same date of birth, the only way to definitively exclude one would be through fingerprints.

**Senator Baker:** This is a recent change though.

**Mr. White:** I cannot confirm that.

**Mr. Tod:** I believe the changes were initiated in the summer of 2010. I will speak on behalf of a provincial perspective; I believe it was in July 2010.

As I understand it — and it is not within my command but it has created much discussion among the public and police — first, it is in regard to a person with the same date of birth and name; and second, it is also in regard to vulnerable sector checks, to ensure the person presenting themselves for the check is the person whose record of conviction we are being able to ensure.

**Senator Baker:** I think the minister has intervened and he will put machines at various locations in Canada whereby people can go in and get their fingerprinting done.

**Mr. Tod:** I cannot confirm that within the province of Ontario.

**Le sénateur Raine :** Ça ne change rien. Pour la vérification du casier judiciaire, vous devez aller faire prendre vos empreintes digitales.

**M. Foster :** Vous voulez savoir ce qui se passe si vous n'avez pas de casier judiciaire. Vous devez faire prendre vos empreintes digitales afin que l'on vérifie si elles se retrouvent dans les casiers judiciaires que la GRC conserve par l'entremise du Centre d'information de la police canadienne.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais revenir à ce que le sénateur Raine vient juste de dire. Je pense que sa question était la suivante : y a-t-il eu, récemment, un changement de politique à la GRC qui fait qu'une personne qui souhaite obtenir une autorisation pour travailler dans un établissement où se trouvent des personnes vulnérables doit maintenant faire prendre ses empreintes digitales si elle veut que vous lui accordiez cette autorisation?

**M. White :** Je ne peux pas confirmer s'il y a eu ou non un changement récent des politiques. Je pense que la seule façon de déterminer avec certitude si quelqu'un a un casier judiciaire, c'est d'utiliser les empreintes digitales. Le nom et la date de naissance n'ont aucune valeur probante en tant que telle.

**Le sénateur Baker :** Le sénateur Raine a soulevé la question parce qu'il y a un véritable problème à ce sujet puisque, si quelqu'un a la même date de naissance qu'une autre personne ayant un casier judiciaire, elle ne peut pas obtenir l'autorisation. Vous demandez maintenant les empreintes digitales d'une personne pour pouvoir les comparer à celles qui figurent dans la base de données. D'après ce que je comprends, les choses sont comme ça parce que vous en êtes arrivé à la conclusion qu'une personne pouvait changer de nom. Est-ce que mon hypothèse est bonne?

**M. White :** S'il y a deux personnes qui ont exactement le même nom et la même date de naissance, la seule façon d'en exclure une de façon définitive, c'est par les empreintes digitales.

**Le sénateur Baker :** Il s'agit toutefois d'un changement récent.

**M. White :** Je ne peux pas le confirmer.

**M. Tod :** Je pense que ces changements ont été apportés à l'été 2010. Je parle de la situation d'un point de vue provincial; je pense que c'était en juillet 2010.

D'après ce que je comprends — cela ne relève pas de ma responsabilité, mais c'est une question qui a entraîné bien des discussions au sein du grand public et de la police —, d'abord, cela concerne une personne qui a la même date de naissance et le même nom, mais, ensuite, cela concerne aussi les vérifications pour le secteur des personnes vulnérables, de façon à s'assurer que la personne qui se présente pour obtenir l'autorisation est bien la personne visée par le casier judiciaire que nous pouvons vérifier.

**Le sénateur Baker :** Je pense que le ministre est intervenu et qu'il fera installer des machines à divers endroits du Canada, machines que les gens pourront utiliser pour faire prendre leurs empreintes digitales.

**M. Tod :** Je ne peux pas confirmer cette information pour ce qui est de la province de l'Ontario.



**Mr. White:** Real time identification, I think, is what you are referring to.

**Senator Baker:** Let me ask you the question I wanted to ask. I am sorry I took up that amount of time to do that but it is a huge problem with hiring employees in hospitals up North. If they have a birth date the same as someone convicted of a criminal offence, they cannot receive a clearance unless they submit their fingerprints. The RCMP says that is to ensure that they are not hiring a criminal, because someone can change their name.

My question to you is this: You both admitted that there are no tools in this legislation for the police to investigate these types of crimes, which are complicated crimes to investigate. Do you have any suggestions for this committee on what can be done to facilitate your investigations into these very complex matters, given the recent judgments of the Supreme Court of Canada that there is a very high expectation of privacy in someone's computer, which has led to several decisions whereby the warrants used in these types of investigations are being thrown out.

Is there any suggestion or comment that you wish to make on something that could facilitate your investigations?

**Mr. Tod:** I will address warrants, first. In regard to warrants that you say "are being thrown out" during trial process, the cause may be as a result of a defect in the warrant that originated from within the police investigation.

I do not see any additional tools that could be gathered in regard to this specific legislation for police or in the investigation of fraud. A number of other pieces of legislation are working their way through the other place or here with regard to access to electronic information and the ability of Internet service providers to provide information. That legislation will help us to catch up in regard to the use of the Internet to commit fraud as well. It also gives Internet service providers the opportunity to provide information to the police. I believe that is working its way through the system.

With respect to warrants, in my 29 years of experience in the court system, the courts have set the standard on warrants. There are acceptable standards and the statutes provide for an appeal process. The courts set a standard and an expectation that is very high. It is both consuming and demanding for policing. It affects us in regard to resourcing and developing employees to work within the system.

**Senator Baker:** For these types of crimes, we recently approved the general warrant provision, section 487.01. You can get a warrant to do something. The only condition stated under receiving that warrant is that it not be allowed to be given under any other provision of the Criminal Code. A general warrant is something to do something that is not provided for in the existing

**M. White :** L'identification en temps réel; je pense que c'est de cela que vous parlez.

**Le sénateur Baker :** Laissez-moi vous poser la question que je voulais poser. Je m'excuse d'y consacrer autant de temps, mais c'est un problème énorme quand vient le temps d'embaucher des employés dans les hôpitaux du Nord. S'ils ont la même date de naissance qu'une personne déclarée coupable d'une infraction criminelle, ils ne peuvent pas obtenir d'autorisation à moins de fournir leurs empreintes digitales. La GRC affirme que c'est pour s'assurer de ne pas embaucher un criminel puisque certaines personnes peuvent changer de nom.

La question que je vous pose est la suivante : vous avez reconnu, tous les deux, que ces mesures législatives ne fournissent à la police aucun outil lui permettant d'enquêter sur ces types de crimes puisqu'il s'agit d'enquêtes complexes. Avez-vous des suggestions pour le comité concernant ce qui peut être fait pour faciliter vos enquêtes dans ces cas très complexes, compte tenu des jugements récents de la Cour suprême du Canada selon lesquels on peut grandement s'attendre à ce qu'il y ait des renseignements personnels dans l'ordinateur d'une personne, ce qui a mené à de nombreuses décisions en vertu desquelles les mandats utilisés dans ces types d'enquêtes ont été annulés.

Avez-vous des suggestions ou des commentaires concernant ce qui pourrait être fait pour faciliter vos enquêtes?

**M. Tod :** Je vais d'abord répondre à la question au sujet des mandats. Pour ce qui est des mandats qui sont, comme vous le dites, « annulés » pendant le déroulement de la procédure, cela peut être attribuable à une irrégularité concernant le mandat émis dans le cadre de l'enquête policière.

Je ne vois pas d'autres outils qui pourraient être adoptés par la police ou dans le cadre des enquêtes pour fraude concernant cette disposition législative en particulier. Un certain nombre d'autres projets de loi concernant l'accès à l'information électronique et la capacité des fournisseurs de services Internet de fournir ces renseignements sont en train d'être étudiés à l'autre endroit et ici. Ces projets de loi nous aideront aussi à rattraper notre retard concernant l'utilisation d'Internet pour commettre des fraudes. Ils permettront aussi aux fournisseurs de services Internet de transmettre des renseignements à la police. Je pense que tout cela est en train de se mettre en place au sein du système.

En ce qui concerne les mandats, cela fait 29 ans que je travaille dans le système des tribunaux, et ceux-ci ont toujours fixé les normes en ce qui concerne les mandats. Ce sont des normes acceptables, et les lois prévoient un processus d'appel. Les tribunaux fixent une norme et des attentes très élevées. C'est très exigeant pour les services de police, et cela exige beaucoup de temps. Cela a aussi une incidence sur notre utilisation des ressources et sur la formation des employés pour qu'ils travaillent au sein du système.

**Le sénateur Baker :** Pour ces types de crimes, nous avons récemment approuvé la disposition sur le mandat général, qui constitue l'article 487.01. Vous pouvez obtenir un mandat pour faire quelque chose. La seule condition à respecter pour décerner un mandat, c'est qu'il ne doit y avoir aucune autre disposition du Code criminel qui prévoit un mandat. Un mandat général est un

law, which was supposed to assist you in matters involving different types of investigative techniques for which you need to apply.

Are you finding that the general warrant provision to be adequate for your investigations?

**Mr. Tod:** I have no experience to say that it is inadequate at all, senator.

**Senator Baker:** With respect to FINTRAC and the tracking of money — and you referenced this in your brief — what are your recent opinions? Any transaction in Canada today over \$10,000, about which there is some suspicion, must be reported. Someone who makes a transaction anywhere must answer certain questions. As I understand it, all accounting firms, all people in banks, and so on, must do so. It is an incredible imposition but a necessary one for the tracking of funds.

Is that working? Does this over tax you on your investigation? Are you called in to investigate when there is a suspicious transaction over \$10,000?

**Mr. White:** First, the relationship between the RCMP and FINTRAC is excellent. It has evolved significantly over the last five years. We work with FINTRAC in two ways. First, when we have an ongoing criminal investigation, for example, on proceeds of crime or money laundering, we make a request to FINTRAC. We tell them that we are doing and ask them for any information in their inventory of intelligence holdings that may assist in our investigation.

The other component of FINTRAC's work is the suspicious transaction reports that they receive from financial institutions or other reporting entities under that regime. They will identify on their own suspicious cases of money laundering or terrorist financing. They will refer those cases to us, to the RCMP or to the OPP, depending on the location and jurisdiction.

Over the last couple of years, we have seen a significant increase of those cases coming from FINTRAC. That is part of their evolution. They have been in existence now for a number of years and their regime has grown. Their intelligence is more robust than it was when they were starting out as an organization. They have become very proficient at identifying suspected cases of money laundering, which they refer to us.

It then comes to what extent we have the capacity to investigate those cases. The relationship is very positive.

**Senator Baker:** Has this investigative process driven parcels of money being floated across the country in mail and so on, as an alternative to shipping it through normal bank transactions?

outil qui permet de faire une chose qui n'est pas prévue par la loi existante et qui est censé vous aider dans des situations où diverses techniques d'enquête doivent être utilisées, et qui exigent que vous présentiez une demande.

Trouvez-vous que la disposition sur le mandat général est adéquate dans le cadre de vos enquêtes?

**M. Tod :** Rien, dans mon expérience, ne me permet de dire qu'elle est inadéquate, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Baker :** Quels sont vos points de vue récents sur le CANAFE et sur le suivi de l'argent? Vous en avez parlé dans votre mémoire. Aujourd'hui, au Canada, toute transaction de plus de 10 000 \$ à propos de laquelle il peut y avoir des soupçons doit être déclarée. Une personne qui fait une transaction, où que ce soit, doit répondre à certaines questions. D'après ce que je comprends, tous les cabinets comptables et tous les employés des banques, entre autres, doivent le faire. C'est une contrainte incroyable, mais c'est une mesure essentielle pour le suivi des fonds.

Est-ce que cela fonctionne? Est-ce que cela vous cause une surcharge de travail dans le cadre de vos enquêtes? Est-ce qu'on vous demande d'enquêter quand il y a une transaction suspecte de plus de 10 000 \$?

**M. White :** D'abord, la GRC entretient d'excellentes relations avec le CANAFE. Celles-ci ont beaucoup évolué au cours des cinq dernières années. Nous collaborons avec le CANAFE de deux façons. D'abord, quand il y a une enquête criminelle en cours concernant, par exemple, le produit d'un crime ou le blanchiment d'argent, nous transmettons une requête au CANAFE. Nous disons à ses responsables ce que nous faisons, et nous leur demandons s'ils possèdent, dans leur inventaire, des renseignements qui pourraient nous aider dans le cadre de notre enquête.

L'autre volet du travail avec le CANAFE, c'est le signalement des transactions suspectes qu'il reçoit des institutions financières ou d'autres entités comptables qui font partie de ce régime. Le CANAFE détermine, de son côté, quels sont les cas suspects de blanchiment d'argent ou de financement d'activités terroristes, puis il nous signale ces cas, à la GRC ou à la Police provinciale de l'Ontario, selon l'endroit et le secteur de compétence.

Au cours des dernières années, il y a eu une importante augmentation des cas signalés par le CANAFE. Cela fait partie de son évolution. Le centre existe maintenant depuis bon nombre d'années, et sa portée s'est élargie. Il a maintenant une base de renseignements beaucoup plus imposante qu'au moment de sa création. Il est devenu très efficace pour cerner les cas suspects de blanchiment d'argent qu'il nous signale.

On peut ensuite parler de la mesure dans laquelle nous sommes capables d'enquêter sur ces cas. C'est une relation très positive.

**Le sénateur Baker :** Est-ce que, à cause de ce processus d'enquête, on se retrouve avec des paquets d'argent qui circulent d'un bout à l'autre du pays par la poste, entre autres, plutôt que de circuler par l'entremise de transactions bancaires normales?

**Mr. White:** Bulk cash smuggling has not gone away. We see it largely related to the drug trafficking industry, especially between Canada and the U.S. We still see significant amounts of cash being carried across the border.

**Mr. Tod:** In regard to large cash transportation, the dollar today is worth less than what it was many years ago. I am not surprised by the large bulk volume. However, it can vary depending on what the money is worth.

One of the advantages of the electronic age is that it has tightened up surveillance opportunities within FINTRAC, the banking sector and other areas to monitor large cash transactions or suspicious transactions. That has caused criminals to move money in large quantities across Canada.

**Senator Baker:** Yes, by Purolator and FedEx?

**Mr. Tod:** Both of those carriers are used. From an interdiction standpoint and policing in general, we stop motor vehicles or vessels and seize huge volumes of cash.

**Senator Baker:** Most Canadian monies are tainted with some sort of drugs, are they not? Do you have a mechanism to find out if there is money in the package, apart from an X-ray?

**Mr. Tod:** I have seen it in garbage bags, milk bags, suitcases, in the back seats of cars, through legal access opportunities or consent searches to go into a vehicle. It is not necessarily hidden; it can be that open.

With regard to smuggling money, I think the RCMP's experience would be greater than mine.

[Translation]

**Senator Chaput:** Bill C-21 concerns fraud offences over \$1 million. You told us that the majority of fraud cases are not reported. To be able to make that kind of statement, you must be able to determine that that is happening; you are seeing fraud, you are hearing about it, but in the final analysis, it is not being reported and, if I understand correctly, you therefore can do nothing about it.

This is also affecting Statistics Canada because you submit most of the statistics to them. And when fraud is not reported, you cannot report it to Statistics Canada. So it is a vicious circle.

How can Bill C-21 punish fraud artists when fraud exceeds \$1 million since the majority of these frauds are not reported?

Have you considered any solutions to ensure that these frauds are increasingly reported? Do you have any ideas on that subject?

**M. White :** La contrebande d'espèces en vrac n'a pas disparu. Elle existe surtout dans l'industrie du trafic de la drogue, surtout entre le Canada et les États-Unis. Il y a encore des cas où d'importants montants d'argent sont transportés d'un côté à l'autre de la frontière.

**M. Tod :** En ce qui concerne le transport de grandes quantités d'espèces, la valeur actuelle du dollar est beaucoup moins élevée qu'il y a plusieurs années. Je ne suis pas étonné par le grand volume d'espèces en vrac. Cependant, il peut varier selon la valeur du dollar.

L'un des avantages de l'ère électronique, c'est que la surveillance au sein du CANAFE, du secteur bancaire et d'autres secteurs s'est resserrée, de façon à permettre la surveillance des transactions importantes ou des transactions suspectes. C'est pour cette raison que les criminels se sont retrouvés à transporter de grandes quantités d'argent d'un bout à l'autre du pays.

**Le sénateur Baker :** Oui, par Purolator et FedEx?

**M. Tod :** Ce sont deux des transporteurs auxquels les criminels ont recours. En ce qui concerne l'interdiction et le contrôle en général, nous interceptons les navires ou les véhicules motorisés et nous saisissons de grandes quantités d'espèces.

**Le sénateur Baker :** La plupart des billets canadiens portent des traces de drogue, n'est-ce pas? Existe-t-il un mécanisme qui vous permette de savoir si le paquet contient de l'argent, mis à part les rayons X?

**M. Tod :** J'ai vu de l'argent dans des sacs de poubelle, dans des sacs de lait, dans des valises, ou dans les sièges arrière d'une voiture quand j'ai obtenu un accès légal ou un consentement pour fouiller un véhicule. L'argent n'est pas toujours caché; le trafic se fait parfois de façon plutôt ouverte.

Pour ce qui est de la contrebande d'espèces, je pense que l'expérience de la GRC est plus importante que la mienne.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Le projet de loi C-21 vise des infractions de fraude de plus d'un million de dollars. Vous nous avez dit que la majorité des cas de fraude ne sont pas rapportés. Pour pouvoir faire une telle affirmation, vous devez être en mesure de déterminer que cela se passe, vous constatez la fraude, vous entendez parler, mais dans l'analyse finale, elle n'est pas rapportée et, si je comprends bien, vous ne pouvez donc rien faire.

Cela affecte aussi Statistique Canada parce que c'est vous qui leur remettez la plupart des statistiques. Et lorsque les fraudes ne sont pas rapportées, vous ne pouvez donc pas les communiquer à Statistique Canada. C'est donc un cercle vicieux.

Comment le projet de loi C-21 peut-il arriver à punir les fraudeurs dont la fraude dépasse le million de dollars, puisque la majorité de ces fraudes ne sont pas rapportées?

Avez-vous pensé à des éléments de solution pour en arriver à ce que ces fraudes soient de plus en plus rapportées? Est-ce que vous avez des idées à ce sujet?

[English]

**Mr. White:** As I mentioned earlier, we are working closely with financial institutions. Therefore, if a crime is reported to them and not to the police, we try to get those statistics from financial institutions.

The main way to do it is through education and awareness directed at Canadians and Canadian businesses to emphasize to them the importance of reporting fraudulent criminal activity, however small or large. As I mentioned earlier, there are many reasons for police to have those complete reports. They give us a good picture of the level of fraudulent activity. Also, the more reports we get, the more proficient we become at being able to identify the emerging trends in almost real time. On a daily or weekly basis, especially with the Internet, new trends are emerging. Many of the organized crime groups that carry out these fraudulent activities do not target one community in Canada; they target dozens of communities. Only two or three victims in a particular community might seem insignificant. However, on a daily basis, when you go across the country you might see that they have targeted 20 or 30 communities, and instead of only two or three victims for that particular emerging trend, there are actually thousands. We need to get those reports.

We are trying to put more emphasis on education and awareness to Canadians and we are also working closely with the broader spectrum of the private sector to get that messaging out.

**The Deputy Chair:** Gentlemen, thank you for the information you provided us. It is very helpful.

I am pleased to introduce as our next witnesses an illustrious panel, some of whom we have seen here before. We have Phil Downes, Barrister, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers; Michael Spratt, Director, Criminal Lawyers' Association; Joseph Groia, Principal, Groia & Company Professional Corporation and Lincoln Caylor, Partner, Bennett Jones LLP.

**Phil Downes, Barrister, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:** As always, it is a pleasure to be back before you on behalf of the Canadian Council of Criminal Defence Lawyers, an association I know you are all familiar with. We always appreciate the opportunity to comment on the legislation to which you are giving careful consideration.

Recently, in passing sentence in large-scale accounting fraud, the sentencing judge said that: It has been said many times that sentencing is a very human process. Like many judicial functions, it calls for balancing. The sentence must reflect the circumstances and seriousness of the specific offence, the attributes of the specific offender, and maintain the public confidence in and

[Traduction]

**M. White :** Comme je l'ai dit plus tôt, nous collaborons étroitement avec les institutions financières. Par conséquent, si un crime leur est signalé, mais qu'il n'est pas signalé à la police, nous essayons d'obtenir ces statistiques auprès des institutions financières.

La principale façon d'y arriver consiste à éduquer et à sensibiliser directement les Canadiens et les entreprises canadiennes pour qu'ils comprennent bien l'importance de signaler toute activité criminelle frauduleuse, qu'il s'agisse d'une petite fraude ou d'une fraude importante. Comme je l'ai mentionné plus tôt, il y a de nombreuses raisons pour lesquelles il est important que les services de police reçoivent ces signalements détaillés. Ils nous donnent un bon aperçu du niveau d'activité frauduleuse. Par ailleurs, plus nous obtenons de signalements, plus nous pouvons efficacement cerner les nouvelles tendances, en temps presque réel. De nouvelles tendances font leur apparition chaque jour ou chaque semaine, surtout avec Internet. Bon nombre des groupes de crime organisé qui dirigent ces activités frauduleuses ciblent non pas une seule collectivité du Canada, mais bien des dizaines de collectivités. Quand il n'y a que deux ou trois victimes au sein d'une collectivité en particulier, la fraude peut sembler insignifiante. Cependant, si vous examinez la situation à l'échelle du pays chaque jour, vous constaterez peut-être que 20 ou 30 collectivités ont été ciblées et que cette nouvelle tendance en particulier a fait non pas seulement deux ou trois victimes, mais bien des milliers de victimes. Nous devons obtenir ces signalements.

Nous essayons de mettre davantage l'accent sur l'éducation et la sensibilisation des Canadiens, et nous collaborons aussi étroitement avec le secteur privé en général pour transmettre ce message.

**Le vice-président :** Messieurs, merci de nous avoir fourni ces renseignements. Cela nous est très utile.

Je suis heureux de vous présenter notre prochain groupe de témoins, des témoins réputés, dont certains que nous avons déjà rencontrés. Nous accueillons Phil Downes, avocat, qui représente le Conseil canadien des avocats de la défense; Michael Spratt, directeur de la Criminal Lawyers' Association; Joseph Groia, directeur de la Groia & Company Professional Corporation; et Lincoln Caylor, partenaire chez Bennett Jones LLP.

**Phil Downes, avocat, Conseil canadien des avocats de la défense :** C'est, comme toujours, un plaisir d'être de retour devant vous au nom du Conseil canadien des avocats de la défense, une association que vous connaissez bien, je le sais. Nous sommes toujours heureux d'avoir l'occasion de venir commenter les projets de loi que vous examinez de façon consciencieuse.

Récemment, en prononçant la peine infligée dans un cas de fraude comptable à grande échelle, le juge a affirmé que, comme cela a été dit à de multiples occasions, l'imposition d'une peine est un procédé très humain. Comme pour bon nombre de fonctions juridiques, cela exige un équilibre. La peine doit refléter les circonstances et la gravité de l'infraction en question, les

respect for the justice system. The court speaks for the community and must reflect the values and concerns of the community.

In our view, these comments capture the very essence of the criminal sentencing process in Canada. It is our respectful submission to you that the vast majority of this bill you are considering is superfluous and unnecessary.

It is legislation for legislation's sake, adding weight to the substantial weight that already makes up our Criminal Code and allowing, in our respectful submission, for the suggestion that we are solving the problem of fraud or doing something to contribute to the growing problem of fraud when, in reality, it will really not impact the way that fraud sentences happen already and have happened for some considerable time.

What is the gap that we are trying to fill or that this legislation tries to fill? The Criminal Code, as you will know, already provides that, on sentencing, one of the goals of sentencing is to provide reparations for harm done to victims or to the community, and to promote a sense of responsibility in offenders and acknowledgment of the harm done to victims and to the community.

In considering the appropriate sentence, our Criminal Code already directs judges to consider the factors that are included as the new aggravating factors in this legislation, and judges, in our submission, already do that. The magnitude, complexity and the degree of planning, impact on victims and their particular financial situation are factors that are routinely taken into account in cases of fraud, and particularly in cases of substantial fraud. It is difficult to imagine a fraud of over \$1 million where a responsible jurist would not factor these conditions into his or her consideration of the appropriate sentence. They are well known, they are established and they are routinely applied.

Justice David Watt, now of the Ontario Court of Appeal, when he was sentencing a couple in a fairly high-profile fraud case in Toronto a number of years ago, commented on the ingenuity of the commercial fraudsman and the wide range of activities taken in by this kind of person which make it, he said, difficult to establish a range of sentences in these cases. He said that routinely sentences of five to six years are imposed, sometimes extended to seven, eight years and beyond, in cases that involve large amounts of money or economic risk, a breach of trust, vulnerable victims, and that represent a diminution, as he called it, in the public confidence in regulated activity or industry. Sentences of into the multiple years are not uncommon and indeed frequently imposed in those kinds of cases.

caractéristiques du délinquant en question, en plus de venir appuyer la confiance du grand public dans et envers le système de justice. Le tribunal parle au nom de la communauté et doit refléter les valeurs et les préoccupations de celles-ci.

À notre avis, ce que dit ce juge fait ressortir la véritable essence du processus de détermination de la peine en matière criminelle au Canada. En tout respect, nous venons vous dire que la très grande majorité du projet de loi que vous étudiez est superflue et inutile.

C'est légiférer pour le plaisir de la chose, ajouter du poids au fardeau important qu'impose déjà notre Code criminel, et ça ne sert, à notre humble avis, qu'à donner l'impression que nous réglons le problème de la fraude ou que nous prenons des mesures pour nous occuper du problème croissant que constitue la fraude tandis que, en réalité, le projet de loi n'aura, de fait, aucune répercussion sur la façon dont les peines pour fraude sont prononcées, et ce, depuis déjà longtemps.

Quelles sont les lacunes que nous essayons de combler, ou que ce projet de loi doit combler? Comme vous le découvrirez, le Code criminel prévoit déjà, au sujet de la détermination des peines, qu'une peine est infligée en réparation des dommages causés à la victime ou à la collectivité, et qu'elle favorise un sentiment de responsabilité chez les délinquants, en plus de les aider à reconnaître le tort causé aux victimes et à la collectivité.

Pour ce qui est de déterminer une peine appropriée, les juges doivent déjà, selon le Code criminel, prendre en considération les circonstances présentées, dans le projet de loi, comme de nouvelles circonstances aggravantes, et, d'après nous, les juges le font déjà. L'ampleur, la complexité et le niveau de planification de la fraude, de même que les conséquences pour les victimes, notamment pour leur situation financière, sont des circonstances qui sont déjà automatiquement prises en considération dans les cas de fraude, surtout dans les cas de fraude importante. Il est difficile d'imaginer une fraude de plus de un million de dollars à la suite de laquelle le juriste responsable ne prendrait pas en considération ces conditions pour déterminer la peine appropriée. Ce sont des conditions bien connues et bien établies, et elles sont automatiquement prises en considération.

Le juge David Watt, qui est maintenant à la Cour d'appel de l'Ontario, a fait les commentaires suivants quand il a prononcé la peine infligée à un couple à la suite d'une affaire de fraude assez connue qui a eu lieu à Toronto il y a quelques années. Il a mentionné l'ingéniosité dont a fait preuve le fraudeur commercial et la vaste gamme d'activités criminelles auxquelles il s'était prêté, ce qui, selon lui, rendait difficile la détermination des peines possibles dans les cas semblables. Il a précisé que des peines de cinq ou six ans sont habituellement infligées, mais qu'elles peuvent parfois être prolongées à sept ou huit ans, et même plus, dans les cas concernant d'importants montants d'argent ou un risque économique, une violation du lien de confiance et des victimes vulnérables, ce qui entraîne, comme il l'a dit, une diminution de la confiance du grand public envers l'industrie ou l'activité réglementée. Les peines d'un certain nombre d'années ne sont pas rares; en fait, ce sont souvent les peines infligées dans ces types de cas.

You have heard me say this on behalf of our association before with respect to mandatory minimum sentences, and we will continue to say it: They have, in our submission, no measurable effect on crime rates. The very nature of many individuals who commit fraudulent conduct is that they do not think they will be caught. Mandatory minimums simply have the effect of increasing prison populations and increasing the cost to the taxpayer without any real benefit to society.

More significant is what they say about our view of the judges that we appoint and have confidence in. We take pride in sending our judges, through the National Judicial Institute, around the world — Russia, Ukraine, Serbia, the Philippines, Pakistan, China, to name just a few — to conduct judicial education in those countries. Our judicial appointments process rarely if ever results in allegations of any kind of political interference or lack of adequate qualifications. Yet, we are seeing, by the steady stream of legislation regarding minimum sentences, an erosion of important judicial discretion in relation to sentencing, which is always an individualized and must continue to be an individualized process. It is, in our submission, a triumph of symbolism over substance.

I will pick on one aspect of the legislation in particular, and it is where judges are required to state for the record the aggravating and mitigating factors. Putting that in the legislation is representative of the kind of view that we strongly disagree with in terms of the trust that we have in judges.

I will mention a few practical issues before I close. On the calculation of loss, you know that fraud does not have to be actual loss. It can be a risk of economic loss. There may be situations where there is no actual loss but the potential loss is over \$1 million. You will have sentencing hearings that run the risk of becoming unnecessarily complicated by setting the threshold number.

With respect to the employment restriction, we have concerns. It is a valid objective to prevent people from engaging in that kind of work, but it is broad and vague, and it begs the question of what kind of employment would be forbidden. If you read this bill, it suggests I could not work in a coat check. In our submission, it needs refining and attention.

With respect to the community impact statements, we have no concerns about the validity of victim impact statements and the desirability of them. We do have concerns, and I think Crown attorneys have concerns, about who will speak for a group of victims. Is it up to the judge to determine that? Is it up to the Crown to determine that? The Crown is not the lawyer for the victims. Who will decide that there is an adequately representative person? I say that bearing in mind that today judges would hear from a group of victims, without question, on a fraud sentencing.

Je vous ai déjà dit ce qui suit au nom de notre association, concernant les peines minimales obligatoires, et nous continuerons à le dire : elles n'ont, d'après nous, aucun effet mesurable sur les taux de criminalité. De par leur nature même, de nombreux fraudeurs pensent qu'ils ne se feront jamais prendre. Les peines obligatoires minimales ne font qu'entraîner une augmentation de la population des prisons et une augmentation des coûts pour les contribuables, sans avoir de véritables avantages pour la société.

Il est encore plus important de mentionner ce que ces peines donnent à penser au sujet des juges que nous nommons et en lesquels nous avons confiance. Nous sommes fiers d'envoyer nos juges partout dans le monde — en Russie, en Ukraine, en Serbie, aux Philippines, au Pakistan et en Chine, entre autres — par l'entremise de l'Institut national de la magistrature pour offrir de la formation juridique dans ces pays. Notre processus de nomination à la magistrature est rarement entaché par des allégations d'ingérence politique ou de manque de qualification, voire ne l'est jamais. Pourtant, avec le flot continu de mesures législatives concernant les peines minimales, nous assistons à une érosion du pouvoir judiciaire discrétionnaire important concernant la détermination des peines, qui a toujours été un processus personnalisé, et qui doit continuer à l'être. Il s'agit, à notre avis, de la victoire du symbolisme sur le concret.

Je vais prendre l'un des aspects en particulier du projet de loi, et c'est celui selon lequel les juges doivent inscrire au dossier les circonstances aggravantes ou atténuantes. Le fait d'inclure cette mention dans le projet de loi représente le type de point de vue avec lequel nous sommes fortement en désaccord en ce qui concerne la confiance que nous éprouvons pour les juges.

Avant de conclure, je mentionnerai quelques aspects pratiques. Au sujet du calcul des pertes, vous savez qu'une fraude n'est pas toujours associée à une perte réelle. Il peut s'agir d'un risque de perte économique. Dans certains cas, ce ne sont pas les pertes réelles, mais ce sont les pertes éventuelles qui sont supérieures à un million de dollars. Les audiences de détermination de la peine risquent de devenir inutilement complexes si l'on fixe un seuil.

Nous sommes aussi préoccupés par les restrictions d'emploi. Il peut être valable de vouloir empêcher les gens de détenir un emploi de ce type, mais la disposition est large et vague, et elle pousse à se demander quels seraient les types d'emploi interdits. Si vous lisez le projet de loi, vous pouvez conclure que je ne pourrais pas travailler comme préposé au vestiaire. D'après nous, cela mérite qu'on s'attarde à cette question et que l'on apporte des précisions.

En ce qui concerne les déclarations au nom d'une collectivité, nous n'avons pas de préoccupations concernant la validité des déclarations de la victime et le fait qu'il est souhaitable de les obtenir. Nous avons toutefois des préoccupations, tout comme les avocats de la Couronne, je pense, en ce qui concerne la personne qui parlera au nom d'un groupe de victimes. Est-ce le juge qui déterminera qui sera cette personne? Est-ce que c'est plutôt la Couronne qui s'en occupera? La Couronne n'est pas l'avocat des victimes. Qui déterminera s'il y a un représentant adéquat? Je sais

In closing, it is wrong to say to the public that this bill is having a substantial impact or contributing to solving fraud problems in Canada. Those problems are bigger, and they require bigger solutions, and you will hear that from some of my colleagues with respect to national security regulator, with respect to better training, better focused prosecutors and investigators, and even, perhaps, triers of fact. These are the questions that will tackle the real problem of substantive fraud in Canada, not, in our submission, this kind of legislation.

I look forward to your questions at the end of our presentations.

**The Deputy Chair:** Thank you, Mr. Downes.

**Michael Spratt, Director, Criminal Lawyers' Association:** The Criminal Lawyers' Association welcomes the opportunity to make submissions on this bill. We are always happy to appear in the upper chamber.

For those who do not know, the Criminal Lawyers' Association was founded in 1971. We are a not-for-profit organization. We boast over a thousand members from largely across Ontario but also spanning the country. Our objective is to educate, promote and represent our members on issues related to criminal and constitutional law, including important issues that this bill addresses.

It will be no surprise to hear, because I have said it in this chamber many times, and I have said it before the house committee many times, that our main objection to this legislation, and the majority of the tough on crime legislation that has preceded and will follow this bill, is the use of mandatory minimum sentences.

I adopt what Mr. Downes has said. I will try not to be repetitive, but it does bear some discussion. The main objection, in general and specifically in terms of this bill, with the use of mandatory minimum sentences is that mandatory minimum sentences remove discretion from the hands of judges. As you will hear, and as you are aware, for frauds that involve large sums of money, over \$1 million, generally the sentences that will be imposed will be well over the two-year minimum that is suggested in this legislation.

Judicial discretion is one of the pillars of our system. As Mr. Downes said, it is the pillar on which we educate other emerging democracies and other jurisdictions setting up their own judicial systems. We travel the world trumpeting our system and trying to bring that system to other jurisdictions. The removal of

bien, à ce sujet, que, de nos jours, les juges acceptent sans poser de question d'entendre un groupe de victimes au sujet de la détermination d'une peine en cas de fraude.

En conclusion, il est faux de dire au grand public que ce projet de loi aura d'importantes répercussions ou permettra de régler les problèmes de fraude au Canada. Ces problèmes sont plus importants et exigent des solutions plus importantes, et certains de mes collègues vous diront la même chose à propos des responsables de la réglementation en matière de sécurité nationale, qui ont besoin d'une meilleure formation, d'enquêteurs et de procureurs dévoués à cette tâche, et peut-être même de juges des faits. Il s'agit là, à notre avis, des aspects qui permettront de s'attaquer aux véritables problèmes de fraude considérables au Canada, ce qui n'est pas le cas de ce type de projet de loi.

Je serai heureux de répondre à vos questions à la suite des exposés.

**Le vice-président :** Merci, monsieur Downes.

**Michael Spratt, directeur, Criminal Lawyers' Association :** La Criminal Lawyers' Association est heureuse d'avoir l'occasion de formuler des observations au sujet de ce projet de loi. Nous sommes toujours heureux de comparaître devant la Chambre haute.

Si certains d'entre vous ne le savent pas, la Criminal Lawyers' Association a été fondée en 1971. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif. Nous représentons plus de 1 000 membres, essentiellement de l'Ontario, mais aussi d'autres régions du pays. Notre objectif est d'informer nos membres à propos d'enjeux en matière de droit constitutionnel et de droit criminel, y compris certains enjeux importants que ce projet de loi aborde, de faire connaître ces enjeux et de représenter nos membres.

Vous ne serez pas étonnés de l'entendre puisque je l'ai souvent dit ici, et je l'ai dit à de nombreuses reprises devant le comité de la Chambre : nous nous opposons à ce projet de loi, et à la plupart des mesures législatives sévères pour contrer la criminalité qui ont précédé et qui suivront ce projet de loi, à cause, principalement, de l'utilisation de peines minimales obligatoires.

Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Downes. Je vais essayer de ne pas répéter ce qui a déjà été dit, mais le sujet mérite un certain débat. La principale objection concernant l'utilisation des peines minimales obligatoires, et ce, de façon générale, mais aussi en ce qui concerne ce projet de loi en particulier, c'est que les peines minimales obligatoires enlèvent aux juges leur pouvoir discrétionnaire. Comme on vous le dira, et comme vous le savez, dans les cas de fraudes concernant des sommes importantes — des sommes de plus de un million de dollars —, les peines habituellement infligées dépassent de loin la peine minimale de deux ans proposée dans le projet de loi.

Le pouvoir judiciaire discrétionnaire est l'une des pierres d'assise de notre système. Comme l'a souligné M. Downes, nous nous appuyons sur cette pierre pour former d'autres bureaucraties naissantes et d'autres secteurs de compétence mettant sur pied leurs propres systèmes judiciaires. Nous vantons notre système

discretion from judges is what I consider to be another step in what can be seen as the unnecessary erosion of confidence in our judicial system.

Judges are in the best position to impose a sentence. They have heard the facts, they have heard from the victims, and they have heard the particular circumstances of the offender and the offence. They are privy to the reports and all the mitigating and aggravating factors. As such, it is our position that the judges themselves are in the best position to determine the appropriate sentence. Parliament has provided guidelines for that through the principles of sentencing. I do not have any problems with the various aggravating and mitigating factors. They are a good thing.

The problem with mandatory minimum sentences is that they are a one size fits all solution. It may be appropriate for the vast majority of people. However, it may be very inappropriate in specific cases. Imagine a case of someone who is a party to the fraud or a small player in a large fraud who is still charged with fraud over \$1 million because they are a party. They would be captured by the minimum sentence when it is not appropriate.

If, for example, Garth Drabinsky had a secretary who was not fully aware but wilfully blind to the circumstances, participated in the fraud, received no monetary benefit, and was acting through the direction of her employer. That person could be captured with this minimum sentence. A small player who receives very little financial benefit and may not know the scope of the fraud but is involved nonetheless could also be captured by in minimum sentence which, in that specific case, may not be appropriate.

There are cases where people have received a lesser sentence for a fraud in this range. Motivating factors such as mental illness have been considered which may lower the normal starting point for a sentence to less than the proposed minimum range. Cases such as these show why discretion is appropriate. When a judge is acting and exercising his or her discretion, the Crown is there to speak for the state. That discretion is always reviewable. That is why we have courts of appeal. If discretion is exercised inappropriately, it can be reviewed.

A better way to address concerns is through the use of statements of principle and statements of aggravating and mitigating factors which exist in the code.

The transfer of discretion from the judiciary to the police and the Crown is an important point with regard to mandatory minimum sentences. I will use the example of the difference between a fraud over and a fraud under. A fraud over \$5,000 is punishable by a maximum sentence of 14 years. One cannot receive a conditional discharge for that. We have numerous cases

partout dans le monde et nous essayons d'inciter d'autres secteurs de compétence à l'adopter. Le retrait du pouvoir discrétionnaire que détiennent les juges constitue, à mon avis, une autre étape de ce que l'on peut considérer comme l'érosion inutile de la confiance envers notre système judiciaire.

Les juges sont les personnes les mieux placées pour infliger une peine. Ils ont entendu des faits, ils ont entendu les victimes et ils ont entendu les circonstances particulières entourant l'infraction et le criminel. Ils sont au courant des rapports et de toutes les circonstances atténuantes et aggravantes. Donc, à notre avis, les juges sont les mieux placés pour déterminer la peine appropriée. Le Parlement leur a fourni des lignes directrices à cette fin par l'entremise des principes de la détermination de la peine. Je n'ai rien contre les diverses circonstances atténuantes et aggravantes. Elles sont utiles.

Le problème avec les peines minimales obligatoires, c'est qu'il s'agit d'une solution unique appliquée à tous. C'est peut-être une solution qui convient à la très grande majorité des cas, mais elle peut tout de même être tout à fait inappropriée dans certains cas. Imaginez le cas d'une personne qui a participé à une fraude ou qui a joué un petit rôle dans une fraude importante, et qui est tout de même accusée de fraude de plus de un million de dollars puisqu'elle y a participé. Cette personne serait visée par la peine minimale alors que ce ne serait pas approprié.

Par exemple, Garth Drabinsky aurait pu avoir un secrétaire qui n'était pas pleinement au courant de la situation, mais qui aurait volontairement fermé les yeux et participé, de ce fait à la fraude, mais n'aurait profité d'aucun avantage financier, et aurait agi sous la direction de son employeur. Cette personne aurait pu être visée par la peine minimale. Un petit participant qui ne reçoit que très peu d'avantages financiers et qui n'était peut-être pas au courant de toute la portée de la fraude, mais qui y participe néanmoins, pourrait aussi être visé par une peine minimale qui, dans ce cas, en particulier, pourrait être inappropriée.

Il existe des cas de personnes qui se sont vu infliger une peine inférieure pour une fraude de cette ampleur. On peut parfois prendre en considération certains facteurs de motivation, comme une maladie mentale, qui viennent réduire la peine de départ à un niveau inférieur à celui de la peine minimale proposée. De tels cas font ressortir la pertinence du pouvoir discrétionnaire. Quand un juge siège et exerce son pouvoir discrétionnaire, la Couronne est là pour parler au nom de l'État. Ce pouvoir discrétionnaire est toujours sujet à révision. C'est à cela que servent les tribunaux d'appel. Si le pouvoir discrétionnaire est exercé de façon inappropriée, la décision peut faire l'objet d'une révision.

Pour dissiper ces préoccupations, il est préférable d'avoir recours aux déclarations de principe et aux déclarations de facteurs atténuants et aggravants qui figurent dans le Code criminel.

Le transfert du pouvoir discrétionnaire des juges à la police et à la Couronne constitue un aspect important en ce qui concerne les peines minimales obligatoires. Je vais utiliser l'exemple de la différence entre une fraude de plus de 5 000 \$ et d'une fraude de moins de 5 000 \$. Une fraude de plus de 5 000 \$ est punissable d'une peine maximale de 14 ans. Aucune libération conditionnelle



where someone is charged with fraud over. They are on welfare. They might have misrepresented their situation to welfare. They are struggling and have accepted more money than they should have from the welfare system. If, over a year or two, that amounts to more than \$5,000, they are charged with fraud over. It is common in the closed-door negotiations that are not part of any record and are not reviewable that we will engage in negotiations with the Crown to say, "Perhaps, if the person can struggle and come up with some money and pay some restitution up front to bring the amount to below \$5,000, you will proceed on the lesser included offence. This struggling immigrant with no criminal record has the potential of receiving a conditional discharge because you will not be seeking a conviction on the fraud over charge."

This is an example of the type of discretion that is imparted to Crown attorneys. For the most part, it is exercised appropriately. It is not reviewable. That discretion should be left in the hands of judges.

The mandatory minimum will increase the complexity, length of cases and amount of litigation. Even on a guilty plea, we will be engaged in litigation about specific amounts, such as cases related to having victims of the fraud come in to testify where there is a debate. Is it a \$1-million-and-\$1 fraud or is it a fraud \$5 less than that? That important factor can turn what would be a very streamlined, resource-saving process, through a guilty plea, to a lengthy process. It is a great incentive to engage in that defence.

Mandatory minimum sentences do not deter. It is the certainty of being caught, not the certainty of punishment. Before further mandatory minimum sentences are added to the code there should be empirical information to justify their existence.

I will be happy to answer questions on this interesting topic.

**Joseph Groia, Principal, Groia & Company Professional Corporation:** I would like to speak to this committee from my background as the former head of enforcement at the Ontario Securities Commission, where I practiced for a number of years.

The goal of securities enforcement is to create a fair and efficient capital market. By a fair marketplace, we mean one which is honest. By efficient, we mean one which is established to allow trading at the lowest possible cost.

The primary difficulty with Bill C-21 is that it is counterproductive to the goal of establishing an efficient enforcement regime in the capital markets. Over 50 years ago,

ne peut être accordée dans un tel cas. Il y a de nombreux cas de personnes accusées de fraude de plus de 5 000 \$. Elles reçoivent de l'aide sociale. Elles ont peut-être fait une fausse déclaration à l'aide sociale concernant leur situation. Elles connaissent des difficultés et ont accepté plus d'argent de l'aide sociale que ce à quoi elles ont droit. Si, après un an ou deux, ce montant excède 5 000 \$, elles sont accusées de fraude de plus de 5 000 \$. Bien souvent, pendant les négociations qui se font en privé, qui ne figurent dans aucun dossier et qui ne peuvent être consultées, on discute avec la Couronne pour dire : « Peut-être que si la personne peut faire des efforts et verser une certaine somme pour ramener le montant de la fraude à moins de 5 000 \$, vous pourriez l'accuser d'une infraction d'une valeur de moins de 5 000 \$. Cet immigrant qui connaît des difficultés et qui n'a pas de casier judiciaire pourra profiter d'une libération conditionnelle parce que vous ne chercherez pas à le condamner pour fraude d'une valeur de plus de 5 000 \$. »

Il s'agit là d'un exemple du type de pouvoir discrétionnaire accordé aux avocats de la Couronne. Dans la plupart des cas, ce pouvoir est exercé de façon appropriée. Il n'est pas sujet à un examen. Les juges devraient conserver ce pouvoir discrétionnaire.

La peine minimale obligatoire viendra accroître la complexité et la durée des cas, de même que la quantité de litiges. Même quand il y aura reconnaissance de la culpabilité, nous serons engagés dans des litiges à propos des montants précis, comme dans les cas où il y a un débat et où les victimes de la fraude viennent témoigner. S'agit-il d'une fraude de un million et un dollar ou de un million moins cinq dollars? Ce facteur important peut transformer un processus qui pourrait être très simple et peu coûteux en raison d'un plaidoyer de culpabilité en un long processus. Il y a un fort incitatif à s'engager dans cette défense.

Les peines minimales obligatoires ne dissuadent pas les criminels de commettre une infraction. Ce qui peut les dissuader, c'est la certitude de se faire prendre, et non la certitude d'être punis. Avant d'ajouter les peines minimales obligatoires au Code criminel, il faudrait disposer de renseignements empiriques pour en justifier l'existence.

Je serai heureux de répondre à vos questions concernant ce sujet intéressant.

**Joseph Groia, directeur, Groia & Company Professional Corporation :** J'aimerais m'adresser au comité à titre d'ancien chef de l'application de la loi à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, poste que j'ai occupé pendant un certain nombre d'années.

L'application de la loi dans le contexte des valeurs mobilières a pour but de créer un marché financier juste et efficient. Quand je parle d'un marché juste, je veux parler d'un marché honnête. Quand je parle d'un marché efficient, je veux parler d'un marché mis sur pied de façon à pouvoir permettre le commerce au coût le moins élevé possible.

La principale difficulté concernant le projet de loi C-21, c'est qu'il va à l'encontre du but recherché, soit le but de mettre sur pied un régime d'exécution de la loi efficient au sein des marchés

Chief Justice McCruer said that mandatory jail sentences tend to corrupt the administration of justice by creating the will to circumvent the legislation.

When I was the head of enforcement, I was faced with difficult enforcement choices. There is a tension between the goal of compensating investors who have been cheated out of their savings by persons engaged in fraud — what we refer to as “the restitutionary component” — and the need to have deterrents so that in the future people do not engage in frauds, particularly frauds over \$1 million.

The people who engage in insider trading activity, market manipulation, or sophisticated securities fraud, which is the area in which I practice, are not deterred by the prospect of a mandatory jail sentence.

The literature in the United States shows that deterrence for those kinds of criminals comes primarily from the use of a range of administrative and civil sanctions. Sending someone to jail who has engaged in that kind of fraud does not add to the deterrence that comes from the fact that he or she has been forced to disgorge all their money, to lose their level hood and ability to trade in the markets and to lose their ability to be a director and officer of a public company.

This bill has as its goal two contradictory objectives. On the one hand, it pursues restitution for injured investors. That ought to be the primary focus of an enforcement policy. At the same time, it imposes a mandatory jail sentence. Those two are contradictory. As the head of enforcement, I was often faced with the opportunity of negotiating a solution that resulted in the repayment of money to injured investors. To do that, I had to give up the pursuit of a criminal sanction in order to achieve the restitutionary goal.

Mr. Caylor will speak primarily to the question of restitution. I ask this committee, when it considers this bill in relation to securities fraud, to carefully consider those competing choices and whether this bill accomplishes what you hope it will or is counterproductive to those noble goals and ambitions.

**Lincoln Caylor, Partner, Bennett Jones LLP:** Thank you for inviting me here today, and I thank your clerk who has been e-mailing me at midnight to get the schedule right for me.

I am a commercial litigation lawyer in Toronto with an emphasis in my practice on fraud. I come from a commercial and civil background. I was recently appointed to the Ontario Securities Commission Investor Advisory Panel, so I have that background as well. With respect to public policy, I am on the board of the Macdonald-Laurier Institute, a national nonpartisan think tank here in Ottawa.

financiers. Il y a plus de 50 ans, le juge en chef McCruer affirmait que les peines d'emprisonnement obligatoires avaient tendance à corrompre l'administration de la justice en créant la volonté de contourner la loi.

Quand j'étais chef de l'application de la loi, j'ai été confronté à des choix difficiles en matière d'application de la loi. J'étais déchiré entre la volonté d'indemniser les investisseurs qui avaient été floués et dépossédés de leurs économies par des personnes ayant commis une fraude — c'est ce qu'on appelle le « principe de restitution » — et le besoin de trouver des moyens de dissuasion pour éviter que les gens ne commettent des fraudes dans l'avenir, surtout des fraudes de plus de un million de dollars.

Les gens qui commettent des délits d'initié, qui manipulent les marchés ou qui commettent des fraudes en valeurs mobilières très évoluées — et c'est le secteur dans lequel je travaille — ne sont pas dissuadés par la perspective d'une peine d'emprisonnement obligatoire.

Les documents publiés aux États-Unis révèlent que ce qui dissuade ces types de criminels, c'est principalement le recours à toute une gamme de sanctions civiles et administratives. Le fait d'envoyer en prison une personne qui a commis ce type de fraude n'ajoute rien à l'élément dissuasif associé au fait qu'elle devra rendre tout son argent, qu'elle perdra son gagne-pain et sa capacité à transiger sur les marchés, et qu'elle perdra la possibilité de devenir directrice ou cadre au sein d'une société ouverte.

Le but du projet de loi consiste en deux objectifs contradictoires. D'une part, il vise le dédommagement des investisseurs floués. Ce devrait être là le principal objectif d'une politique d'application de la loi. D'autre part, il impose une peine d'emprisonnement obligatoire. Ce sont deux objectifs contradictoires. À titre de chef de l'application de la loi, j'ai souvent eu l'occasion de négocier une solution qui permettait de remettre aux investisseurs floués l'argent qui leur avait été volé. Pour y arriver, je devais renoncer à chercher à infliger une sanction pénale si je voulais atteindre le but lié au dédommagement des victimes.

M. Caylor parlera principalement de la question du dédommagement. Je demande que le comité, quand il examinera le projet de loi concernant la fraude en valeurs mobilières, porte une attention particulière à ces choix contradictoires et se demande si le projet de loi permet d'atteindre les objectifs souhaités, ou s'il ne va pas plutôt à l'encontre de ces nobles buts et ambitions.

**Lincoln Caylor, associé, Bennett Jones LLP :** Merci de m'avoir invité aujourd'hui, et merci à votre greffière, qui m'a envoyé un courriel à minuit pour m'envoyer la bonne version de l'horaire.

Je suis avocat en litige commercial à Toronto, et ma pratique est plus particulièrement axée sur la fraude. J'ai de l'expérience dans le droit civil et commercial. J'ai été récemment nommé au Comité consultatif des investisseurs de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario; j'ai donc aussi cette expérience-là. En ce qui concerne les politiques publiques, je siège au conseil d'administration de l'Institut Macdonald-Laurier, un groupe de réflexion national impartial situé ici, à Ottawa.

My evidence here today will be given as an individual. In my view, Canada needs to be more aggressive with and tougher in combating white-collar crime. Criminals of that nature in Canada must be persuaded it is likely they will be caught; it is likely they will be vigorously investigated; that charges will be laid; that the Crown's office will have the wherewithal to prosecute through to trial; that if convictions are obtained, white-collar criminals in serious white-collar fraud will go to jail; and that when they go to jail, they will not have the luxury of a large amount of assets waiting for them when they get out.

Bill C-21 is an important step in achieving certain of those goals. However, it will have a minimal impact on its own. Certain aspects of the bill may be counterproductive.

Fraud cases, both civil and criminal, are complex, paper intensive and typically use up a lot of court time. Also, Crowns and judges do not have as much experience with fraud cases as they do with other offences under the Criminal Code. Often criminal fraud cases involve a delay, and procedural fairness becomes a hotly contested issue in these types of trials. In my view, it is important that any legislation dealing with white-collar crime in Canada not increase the complexity of an already complex type of case and that it not increase the already heavy burden on defence counsel, enforcement investigators, Crowns and judges.

In that context, I will speak to clause 2 with respect to the minimum sentencing. On clause 3, I will focus on two of the aggravated factors that have been added. Finally, I will discuss clause 4 with respect to restitution.

With respect to clause 2 of the bill and mandatory minimum sentencing, in my experience, serious white-collar crimes in excess of \$1 million that are prosecuted, and where convictions are obtained, sentences are often in excess of two years. The added complexity of a mandatory minimum, to quote from the bill, "if the total value of the subject matter of the offences exceeds one million dollars," risks adding a further burden to the Crown and increasing the complexity of the trials. In my experience, the criminal process does not lend itself to quantifying or valuing damages or the value of the subject matter of the fraud.

My concern is that time, effort and resources by police, the Crown and the court will be focused on quantifying and establishing frauds at a value in excess of \$1 million. In the code, \$1 million is already an aggravating factor for the court to consider.

In my view, there is limited value in including this threshold as part of a mandatory minimum sentence when large scale, serious frauds that are clearly in excess of \$1 million typically already receive sentences in excess of two years. Frauds where

Je vais livrer, aujourd'hui, un témoignage à titre personnel. À mon avis, le Canada doit se montrer plus énergique et ferme dans sa lutte contre les crimes en col blanc. Les criminels qui commettent ce type de crime au Canada doivent être convaincus qu'ils sont très susceptibles de se faire prendre, très susceptibles de faire l'objet d'une enquête vigoureuse, que des accusations seront portées, que le bureau de la Couronne aura les ressources requises pour les poursuivre dans le cadre d'un procès, que, s'ils sont déclarés coupables, les criminels en col blanc qui ont commis une fraude grave iront en prison, et que, s'ils vont en prison, ils n'auront pas le luxe de disposer d'une grande quantité de biens quand ils seront libérés.

Le projet de loi C-21 est une étape importante dans la réalisation de certains de ces buts. Il aura toutefois très peu de répercussions en tant que tel. Certains aspects du projet de loi pourraient aller à l'encontre du but recherché.

Les causes de fraudes, qu'elles soient civiles ou criminelles, sont complexes, exigent de nombreuses formalités administratives, et utilisent habituellement beaucoup de temps des tribunaux. De plus, la Couronne et les juges n'ont pas autant d'expérience des cas de fraudes que des autres types d'infractions prévues dans le Code criminel. Bien souvent, les cas de fraudes criminelles supposent un délai, et l'équité procédurale devient un enjeu vivement contesté dans ces types de procès. À mon avis, il faut absolument éviter que tout projet de loi concernant les crimes en col blanc au Canada ne vienne pas accroître la complexité d'un type de cas déjà complexe, ni alourdir le fardeau déjà important qui pèse sur l'avocat de la défense, les agents-enquêteurs, la Couronne et les juges.

C'est dans ce contexte que je parlerai de l'article 2, qui traite de la peine minimale. Je parlerai aussi de l'article 3 en mettant l'accent sur deux des facteurs aggravants qui ont été ajoutés. Enfin, j'aborderai l'article 4, qui traite du dédommagement.

En ce qui concerne l'article 2 du projet de loi et la peine minimale obligatoire, d'après mon expérience, quand des crimes en col blanc graves de plus de un million de dollars font l'objet d'une poursuite et que les criminels sont déclarés coupables, les peines sont souvent supérieures à deux ans. Le fait d'accroître la complexité en ajoutant une peine minimale si, comme il est écrit dans le projet, « la valeur totale de l'objet des infractions en cause dépasse un million de dollars », risque d'alourdir le fardeau de la Couronne et de rendre les procès plus complexes. D'après mon expérience, le processus pénal se prête mal à la détermination de la quantité ou de la valeur des dommages, ou encore de la valeur totale de l'objet de la fraude.

Ce qui m'inquiète, c'est que le temps, les efforts et les ressources des services de police, de la Couronne et des tribunaux seront consacrés à établir la valeur des fraudes et à fixer celle-ci à plus de un million de dollars. Le Code criminel prévoit déjà que le tribunal doit considérer un montant de un million de dollars comme une circonstance aggravante.

À mon avis, le fait d'intégrer ce seuil à la disposition sur la peine minimale obligatoire présente peu d'avantages puisque les fraudes graves à grande échelle dont le montant dépasse clairement un million de dollars entraînent habituellement des

quantification is difficult, which is most of them, in my experience, or where it is near the threshold of the \$1 million, will complicate these trials unnecessarily. It may also be an area fraught with disclosure issues and delay.

With respect to clause 3 and the aggravating circumstances, I will only comment on the two I think are very important. One is that the offence have a significant impact on victims, given their personal circumstances, including their age, health and financial situation. Quite often, large-scale investment frauds prey upon the most vulnerable in our society. I commend that as an appropriate aggravating factor.

The second aggravating factor I will comment on is where the offender conceals or destroyed records relating to the fraud or the disbursement of the proceeds of the fraud. That goes to my point that the trial judge ought to consider in the sentencing whether the convicted white-collar criminal has made it easier for the money to be recovered, which goes to my goal that they ought not look forward to a large pot of money when they get out of jail. That will also go to deterrence, in my view.

Finally, clause 4 has to do with restitution. This clause, particularly as amended, is helpful in one aspect only: It will help ensure that the request for restitution and the consideration of restitution is made by the Crown and the sentencing judge, and that victims are made aware of this option. However, the amendments with respect to ensuring that restitution is considered do not change the legal threshold of granting restitution, which includes that it be easily quantified by the sentencing judge and the ability of the person being sentenced to pay.

Finally, it does nothing to impact upon something that is very common: By the time restitution is ordered at sentencing of the now convicted individual, there is no money left to pay any restitution because it is so far down and so far after the fraud has been discovered.

I have previously expressed my concern that victims of fraud will view Bill C-21 as a criminal sentencing process that will get them their money back. The criminal sentencing process does not get victims their money back and it will not.

peines de plus de deux ans. Quand il est difficile d'établir le montant de la fraude, ce qui est le cas la plupart du temps, d'après mon expérience, ou quand ce montant est d'un peu moins de un million de dollars, le nouveau seuil viendra compliquer inutilement les procès. On pourrait aussi se retrouver avec un type de procès marqué par les retards et les problèmes de divulgation.

Pour ce qui est de l'article 3 et des circonstances aggravantes, je vais parler uniquement des deux circonstances qui me semblent très importantes. L'une concerne les cas où l'infraction a entraîné des conséquences importantes pour les victimes étant donné la situation personnelle de celles-ci, notamment leur âge, leur état de santé et leur situation financière. Bien souvent, les fraudes financières à grande échelle touchent les personnes les plus vulnérables de notre société. J'estime donc qu'il s'agit d'un facteur aggravant approprié.

Le second facteur aggravant dont je veux parler est celui qui concerne les cas où le délinquant a dissimulé ou détruit des dossiers relatifs à la fraude ou au décaissement du produit de la fraude. Cela rejoint mon point de vue selon lequel le juge de première instance doit, pour déterminer la peine, prendre en considération le fait que le criminel en col blanc reconnu coupable a rendue plus facile la récupération de l'argent, ce qui m'amène au but selon lequel les criminels ne doivent pas pouvoir avoir accès à une importante somme d'argent quand ils sortent de prison. C'est aussi, d'après moi, une forme de mesure dissuasive.

Enfin, l'article 4 traite de la question du dédommagement. Cet article, surtout dans sa forme modifiée, est utile dans un sens uniquement : il aide à s'assurer que la Couronne et le juge qui déterminent la peine peuvent envisager et demander un dédommagement, et que les victimes sont au courant de cette possibilité. Cependant, les modifications concernant la possibilité d'envisager un dédommagement n'ont aucune incidence sur le seuil légal à partir duquel un dédommagement est accordé, ce qui inclut le fait que le montant du dédommagement peut être facilement fixé par le juge qui détermine la peine et en fonction de la capacité de la personne déclarée coupable de payer.

Enfin, les modifications n'ont aucune incidence sur une situation très courante : une fois qu'une ordonnance de dédommagement est rendue au moment de prononcer la peine du criminel qui est maintenant déclaré coupable, il ne reste plus d'argent pour payer quelque dédommagement que ce soit puisqu'il s'est écoulé tellement de temps depuis que la fraude a été découverte.

J'ai déjà mentionné que je crains que les victimes de fraude perçoivent le projet de loi C-21 comme un processus pénal de détermination de la peine qui leur permettra de récupérer leur argent. Le processus pénal de détermination de la peine ne permet pas aux victimes de récupérer leur argent, et il ne le permettra pas plus dans l'avenir.

Other than the civil litigation process with respect to getting money back for victims, the provincial regulators have some mandate and more ability to do that through receiverships, freezing assets, and orders to return monies to victims.

I will now make my pitch for a national regulator: A national regulator would be the most efficient and effective means to the extent that there is an ability to get money back for victims of white-collar crime.

**Senator Runciman:** The government agrees with your view regarding the national regulator, if only we could get Quebec and Alberta onside.

Mr. Caylor raised the issue of quantifying the value of fraud. That issue has not been raised before. As you pointed out, it is already an aggravating factor. I am not sure how much of a challenge that is, but it might be that we might want to have Justice appear before us before we wrap up our hearings to have their reaction to that particular aspect. I would like to know how they see it in terms of what kinds of challenge it will pose for the court.

From previous appearances, we understand how many of you feel regarding minimum sentences. I know you have talked about five to seven years being not uncommon in terms of the sentencing track record with respect to fraud. However, other instances with respect to some very serious crimes are being addressed by this legislation, sentences that were less than appropriate. I can cite a few if you wish.

In some small way — I grant you — this bill does address those kinds of situations. I will reference one, the Paul Coffin sponsorship scandal where the judge gave Mr. Coffin a conditional sentence. That was for bilking the government out of \$1.5 million. The Court of Appeal upped that to 18 months, but the sentence is still relatively modest. We had another situation in Manitoba where a Health Canada bureaucrat was given house arrest for defrauding the federal government out of over \$1 million. Those are cases with respect to defrauding the government, and maybe that is looked upon by the courts as a victimless crime, I am not sure. As we know, taxpayers are all victims with respect to those kinds of instances.

Rather than saying most folks are getting five to seven, we have these prominent cases where the public at large are very offended, and rightfully so, with the way the courts approached those situations. Do any of you have any comments?

**Mr. Downes:** It is interesting that you mention the Court of Appeal in the *Coffin* case. Looking at Ontario at *Dobis* and cases like that, they could not be clearer that the starting point range for substantial frauds, where there is a breach of trust or a vulnerable victim, is three to five years. It seems to me that today

Mis à part le processus d'une poursuite civile visant à récupérer l'argent pour les victimes, les organismes provinciaux de réglementation ont, en quelque sorte, le mandat et des capacités accrues de le faire par l'entremise des mises sous séquestre, des gels d'actifs et d'ordonnances visant à permettre aux victimes de récupérer leur argent.

Je vais maintenant vous expliquer pourquoi je suis en faveur d'un organisme national de réglementation : un tel organisme serait la solution la plus efficace et la plus efficiente, dans la mesure où il est possible de récupérer l'argent des crimes en col blanc pour dédommager les victimes.

**Le sénateur Runciman :** Le gouvernement est d'accord avec vous en ce qui concerne l'organisme de réglementation national, si nous pouvions seulement rallier le Québec et l'Alberta.

M. Caylor a soulevé la question de la détermination de la valeur d'une fraude. C'est une question qui n'avait pas été soulevée auparavant. Comme vous l'avez fait remarquer, il s'agit déjà d'une circonstance aggravante. Je ne sais pas à quel point cela représente une difficulté, mais il se pourrait que nous attendions de rencontrer les juges avant de conclure nos audiences pour obtenir leur réaction concernant cet aspect en particulier. J'aimerais savoir ce qu'ils en pensent et en quoi, d'après eux, cela entraînera des difficultés pour les tribunaux.

Après avoir entendu des témoins par le passé, nous savons ce que bon nombre d'entre vous pensent de la peine minimale. Je sais que vous avez dit qu'il n'était pas rare que des peines de cinq à sept ans soient infligées dans des cas de fraude. Cependant, dans d'autres cas de crimes très graves punis en fonction de ces mesures législatives, les peines infligées n'étaient pas assez importantes pour être appropriées. Je peux vous citer quelques cas, si vous le souhaitez.

Je vous l'accorde, ce projet de loi règle, dans une certaine mesure, ces types de situations. Je vais parler d'un cas, le scandale des commandites qui a touché Paul Coffin et à la suite duquel le juge a imposé à M. Coffin une peine d'emprisonnement avec sursis. Cette peine lui a été infligée parce qu'il avait escroqué 1,5 million de dollars au gouvernement. La Cour d'appel a haussé la peine à 18 mois, mais cela demeure une peine relativement modeste. Il y a eu un autre cas, au Manitoba, où un fonctionnaire de Santé Canada a été assigné à résidence pour avoir fraudé le gouvernement de plus de un million de dollars. Ce sont des cas de fraude envers le gouvernement, et les tribunaux considèrent peut-être que ce sont des crimes sans victimes — je ne suis pas certain. Comme nous le savons, dans de tels types de fraude, les victimes sont les contribuables.

On peut bien dire que la plupart des criminels obtiennent des peines de cinq à sept ans, mais il y a ces cas très connus à la suite desquels le grand public en général est choqué, à juste titre, de la façon dont ils ont été réglés par les tribunaux. Est-ce que l'un d'entre vous a des commentaires à ce sujet?

**M. Downes :** C'est intéressant que vous mentionniez la décision de la Cour d'appel dans l'affaire *Coffin*. Si l'on observe l'affaire *Dobis* en Ontario, et des affaires du même type, on constate qu'il y est écrit on ne peut plus clairement que la peine de départ pour les cas de fraudes importantes, quand il y a rupture du lien de

there are some appeals coming down the line, and I think we will see that affirmed again fairly soon. I do not know about some of the details of the cases you mentioned.

There will be the occasional case where a judge, having looked at all of the factors, will say, this is that rare case where I think it has to fall below a certain amount. There is an appellate process that I think works effectively.

It is fair to say that, generally speaking, we are all of the view that those sentences that you mentioned are the exception. That is what we have to build legislation on, what is the general and not on the exceptional case.

**Mr. Spratt:** I agree with what Mr. Downes said about the exceptional cases you have mentioned where there has been a sentence less than two years for that type of fraud.

Respectfully, I do not think it is appropriate to trade one unfairness for another. In the cases you mentioned there might be an unfairness in that specific instance, as perceived by some, where the sentence is too lenient. This legislation, by crafting that minimum sentence, is correcting that perceived unfairness and sets up a process where there might be other unfairnesses where, if those truly appropriate cases do exist, the sentence that is appropriate would not be available.

The legislation and practice of criminal law is never perfect, but I do not think it is ideal to trade one unfairness for another type of unfairness.

**Senator Runciman:** I have trouble defining it as “unfairness” for someone who has participated in large-scale fraud and receives a two-year sentence. On average, someone who receives a two-year sentence is out on parole after eight months. To say it is some sort of extraordinary hardship, when the individual has been found guilty of participating and engaging in a fraud of over \$1 million, I do not agree.

You mentioned restitution orders and that they should be the primary focus. You also mentioned that this legislation would close the door in instances where prosecution could be given up for settlement.

Again, I have trouble with the principle that, if someone has committed a serious crime, you are prepared to look at a negotiation so they can walk out the back door. I have a lot of trouble with that, personally.

**Mr. Spratt:** I hope the committee will hear from the Crown attorney’s association, because they speak eloquently to the point. The fact is that negotiations before trial are advantageous in

confiance ou quand la victime est une personne vulnérable, est une peine de trois à cinq ans. Il ne semble qu’il commence à y avoir des appels interjetés à ce sujet, je pense que tout cela sera de nouveau confirmé très bientôt. Je ne connais pas tous les détails des cas que vous avez mentionnés.

On peut penser à un cas occasionnel où un juge, après avoir examiné l’ensemble des facteurs, dira qu’il s’agit d’un cas rare qui, selon lui, doit se situer sous un certain niveau. Il existe un processus d’appel qui, à mon avis, est efficace.

Il est juste de dire que, de façon générale, nous sommes tous d’accord pour dire que les peines que vous avez mentionnées sont des peines exceptionnelles. Quand nous élaborons des mesures législatives, nous devons nous appuyer sur les cas généraux, et non sur les cas exceptionnels.

**M. Spratt :** Je suis d’accord avec ce qu’a dit M. Downes concernant les cas exceptionnels que vous avez mentionnés — les cas où ce type de fraude a entraîné une peine de moins de deux ans.

Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que ce soit une bonne idée de remplacer une injustice par une autre injustice. Les cas que vous avez mentionnés étaient peut-être des cas particuliers d’injustice, selon les perceptions de certaines personnes, qui avaient l’impression que la peine était trop légère. Le projet de loi, en imposant une peine minimale, vient corriger cette injustice perçue et prévoit un processus qui pourrait entraîner d’autres injustices dans des cas où il serait impossible d’infliger la peine appropriée, même s’il existe des cas où la peine est véritablement appropriée.

Les lois et la pratique du droit pénal ne sont jamais parfaites, mais je ne pense pas que la solution idéale consiste à remplacer une injustice par un autre type d’injustice.

**Le sénateur Runciman :** J’ai de la difficulté à trouver « injuste » une peine de deux ans pour une personne qui a participé à une fraude à grande échelle. En moyenne, une personne qui se voit infliger une peine de deux ans profite d’une libération conditionnelle après huit mois. Je ne suis pas d’accord pour dire qu’il s’agit là d’une forme d’épreuve très pénible quand on pense que la personne a été reconnue coupable d’avoir participé à une fraude de plus de un million de dollars.

Vous avez parlé des ordonnances de dédommagement, et vous avez dit qu’on devrait mettre l’accent sur ces ordonnances. Vous avez aussi mentionné que le projet de loi viendrait fermer la porte au cas où on en arriverait à un règlement en renonçant à une poursuite.

Encore une fois, j’ai de la difficulté avec le principe selon lequel, si quelqu’un a commis un crime grave, vous êtes prêt à envisager une négociation, ce qui lui permettrait de sortir par la porte d’en arrière. J’ai, personnellement, beaucoup de difficultés avec cette idée.

**M. Spratt :** J’espère que le comité entendra des représentants de l’association des procureurs de la Couronne, car ils abordent cette question de façon éloquente. Le fait est que les négociations

many aspects, in terms of saving the system, saving victims from testifying, and it is a historical feature of our system that has served us well.

I agree it is not advantageous at all times, which is why this legislation is problematic because it encourages the very behaviour with which it appears you disagree.

**Senator Runciman:** When you are talking about that two-year sentence, I am a hard-liner in this regard. I said to the minister that it should be higher. In any event, we will agree to disagree.

**Senator Fraser:** I apologize for having been absent, while doing a chore in the chamber, when you began your testimony, but I think I heard most of it and it was very interesting.

A couple of you have said, as other witnesses have said before this committee on numerous occasions, that for many, if not most criminals, the real deterrent is not a mandatory minimum, it is the likelihood of getting caught.

The question is, how likely is it — and I do not know whether this is even answerable — that people who engage in large-scale fraud will get caught? Do we have any metric by which to get even an idea of that?

**Mr. Groia:** I can speak to the capital market side of that question. The perception is that, particularly within insider trading, the vast majority of illegal insider trading is never detected or prosecuted.

One of the reasons I advocate strongly in favour of a national securities commission is that I believe there are better enforcement tools available that are not being used. I can tell you in my own practice I have referred a number of cases of what I believed to be insider trading activity where my clients have been the victim. I have sent them to one commission who has told me, no, I need to send them to another commission, who then told me they are too busy.

On the insider trading side of these issues, I believe there is an enormous amount of work to be done that would be productive if it were carried out.

On Ponzi schemes and other kinds of market misconduct, I think the reality is that most of those cases, by their very nature, inevitably, are caught. The reality of a Ponzi scheme is it cannot last forever.

As we saw with Madoff in the United States, often market tremors will cause those cases to collapse. We need to see a greater emphasis on the recovery of money for the victims of Ponzi

avant la tenue du procès sont avantageuses à bien des égards, en ce sens qu'elles permettent d'économiser les ressources du système et d'éviter aux victimes de témoigner, et il s'agit d'une caractéristique de notre système qui nous a bien servis jusqu'à maintenant.

Je conviens que les négociations ne sont pas toujours avantageuses, et c'est pour cette raison que le projet de loi est problématique : il encourage des personnes à adopter le comportement que vous semblez d'ailleurs réprouber.

**Le sénateur Runciman :** Lorsque vous parlez de la peine minimale de deux ans, je dois vous avouer que, à cet égard, je suis un partisan de la ligne dure. J'ai dit au ministre que cette peine devrait être plus longue. De toute façon, nous nous entendrons pour dire que nous ne sommes pas d'accord sur ce point.

**Le sénateur Fraser :** Veuillez m'excuser de mon absence : j'étais en train de m'acquitter d'une tâche à la Chambre lorsque vous avez commencé votre témoignage, mais je crois en avoir entendu la majeure partie, et c'était très intéressant.

Deux ou trois parmi vous ont déclaré — comme l'ont fait d'autres témoins devant le comité à maintes occasions — que, dans le cas de nombreux criminels, pour ne pas dire la plupart d'entre eux, le vrai facteur de dissuasion n'est pas tant l'imposition d'une peine minimale obligatoire que la probabilité d'être pris.

La question à se poser est la suivante : quelle est la probabilité — et j'ignore si on peut même répondre à une telle question — que les personnes qui se livrent à des actes frauduleux à grande échelle se fassent prendre? Avons-nous des statistiques qui pourraient nous éclairer un tant soit peu à ce sujet?

**M. Groia :** Je peux répondre à cette question du point de vue des marchés financiers. On a l'impression — surtout dans le cas des délits d'initié — que la vaste majorité des auteurs de délits d'initié ne se font jamais prendre ni poursuivre en justice.

L'une des raisons pour lesquelles j'appuie fortement la création d'une commission nationale des valeurs mobilières, c'est que je crois qu'il existe de meilleurs mécanismes d'application de la loi qui ne demandent qu'à être utilisés. Je peux vous dire que, à mon cabinet, j'ai renvoyé à l'autorité compétente un certain nombre de cas qui me semblaient être des délits d'initié dont mes clients avaient été victimes. J'ai adressé mes clients à une commission qui m'a dit que je devais plutôt les adresser à une autre commission, et celle-là m'a alors dit qu'elle était trop occupée pour venir en aide à mes clients.

Au chapitre des délits d'initié, je crois qu'il y a énormément de travail à faire et que ce travail serait productif s'il était mené à bien.

En ce qui concerne les combines à la Ponzi et les autres types d'écarts de conduite commis sur les marchés financiers, je crois que, en réalité, la plupart de ces crimes sont, de par leur nature, inévitablement mis au jour. Le fait est qu'une combine à la Ponzi ne peut pas durer éternellement.

Comme nous l'avons vu dans le cas de Madoff aux États-Unis, il arrive souvent que les soubresauts du marché entraînent l'effondrement de ces stratagèmes. Nous devons insister

schemes. The Americans, in my view, do a better job than we do in Canada in going after and recovering money from deep pockets and others who have benefited from the scheme.

I am not in favour of seeing anyone walk out the back door. That would be a travesty. However, if we are concerned about bringing as many cases as we can and having the fairest market we can, the question that I would raise for your consideration is: After you have taken away the wrongdoer's livelihood, his money, his reputation, his respect in the community, his ability to be a director, to trade again, and he is disgraced, then what else is there left that would be accomplished by a mandatory jail sentence — in particular if, by pursuing the criminal process, you reduce the chances of being able to negotiate significant restitution?

**Senator Fraser:** That was going to be my second question but, before going to that, does anybody else want to comment on the first?

**Mr. Downes:** Look at the numbers from the integrated market enforcement teams, the IMET teams, over the first five years of their investigations, the amount of money spent and how many convictions have been registered. That might tell you something about whether, in fact, we are doing the right thing to properly investigate and prosecute these cases, and look at how long they take.

**Senator Fraser:** You are not suggesting that we do not investigate and prosecute?

**Mr. Downes:** You ask what the chances are of being caught, and I say if you look at the numbers in these large cases and the amount of resources put into them, it tells you something about how effective our investigations and prosecutions have been.

These are complex, challenging cases. As a former Crown who prosecuted these cases, I can tell you that many people do not like doing them, and a lot of police officers do not like doing them. It is part of their rotation and they get in and get out. If we really want to tackle this area, you need some real specialization and commitment to the detection and prosecution.

**Mr. Groia:** When I was the head of enforcement, my rough rule of thumb was that I could prosecute five administrative or civil cases where the outcome would be the kinds of remedies I have described for every single criminal case. My choice was, do I bring five people to justice in an administrative hearing or go after one person in a criminal court where the chances of success are

d'avantage sur l'importance de récupérer l'argent des victimes de combines à la Ponzi. À mon avis, les États-Unis font un meilleur travail que nous au Canada pour ce qui est de récupérer l'argent auprès des personnes qui se sont remplis les poches grâce à une telle combine et d'autres qui en ont tiré avantage.

Je ne souhaite pas voir quiconque filer en douce. Ce serait une vraie farce. Toutefois, si nous voulons amener le plus de fraudeurs possible devant les tribunaux et avoir le marché financier le plus équitable qui soit, la question que je porterais à votre attention est la suivante : si on réussit à priver un malfaiteur de son moyen de subsistance, de son argent, de sa réputation, du respect dont il jouissait dans la collectivité, de la possibilité de redevenir administrateur ou de recommencer à faire du commerce et qu'il est tombé en disgrâce, alors que pourrait-on obtenir de plus en lui imposant une peine minimale obligatoire, et, plus particulièrement, si, en le soumettant à la procédure pénale, on réduit nos chances de pouvoir négocier un dédommagement important?

**Le sénateur Fraser :** C'était justement la deuxième question que j'allais poser, mais, avant d'aborder cet aspect, quelqu'un d'autre souhaiterait-il faire des commentaires sur le premier point?

**M. Downes :** Regardez les chiffres recueillis par les équipes intégrées de la police des marchés financiers, les EIPMF, au cours des cinq premières années où elles ont mené leurs enquêtes, le montant d'argent dépensé et le nombre de déclarations de culpabilité enregistrées. Ces chiffres pourraient peut-être vous indiquer si, dans les faits, nous faisons ce qui est approprié pour enquêter correctement sur ces cas et traduire les criminels en justice, et voyez quelle est la durée du processus.

**Le sénateur Fraser :** Vous n'êtes pas en train de dire que nous ne devrions pas enquêter sur ces cas ni poursuivre ces criminels?

**M. Downes :** Vous demandez quelles sont les probabilités que ces personnes se fassent prendre, et je dis que, si vous regardez les chiffres concernant ces cas importants et la quantité de ressources qui leur ont été consacrées, cela montre à quel point les enquêtes que nous avons menées et les poursuites que nous avons intentées ont été efficaces.

Il s'agit de cas complexes et épineux. En ma qualité d'ancien procureur de la Couronne ayant poursuivi ces affaires, je peux vous dire que nombre de personnes n'aiment pas s'occuper de ce genre de choses, et beaucoup de policiers n'aiment pas non plus s'en occuper. Cela fait partie de leur quart de travail, et ils vont et viennent. Si nous voulons vraiment nous attaquer à ce problème, nous devons former de vrais experts dans le domaine et être déterminés à mettre la main au collet de ces fraudeurs et à les poursuivre en justice.

**M. Groia :** Lorsque j'étais à la tête de la Direction de l'application de la loi, j'adhérais à la règle générale suivante : je pouvais poursuivre cinq affaires administratives ou civiles où les mesures correctives imposées par le tribunal étaient les mêmes que celles que j'ai décrites dans chaque affaire criminelle. J'étais donc devant une alternative : est-ce que je traduis cinq personnes en



much less than they would be in a civil court or an administrative agency?

**Senator Fraser:** I want to be sure I am following the logic of your points, Mr. Groia.

I think I heard you say, several times now, that often when faced with either the ability to negotiate restitution or the ability to secure a conviction, you ended up having to choose one of those outcomes, that you could not get both.

I am wondering whether something like this bill might not in fact make it easier to achieve both, if one wished to achieve both, which I am not sure you do.

**Mr. Groia:** In a perfect world, one would have a system that dealt with restitution, appropriate deterrence and appropriate sentencing.

Mr. Spratt and Mr. Downes will be able to speak knowledgeably about the realities of the way these cases have to be handled. When I would sit down to talk about resolving cases with sophisticated market participants, the first part of the discussion would be: If you are prepared to give up the prosecution, we are prepared to do the following nine things. If you are not prepared to give up the prosecution, then we will use the money we have stolen from the victims to defend this case until time immemorial.

Unless we see a sea change in the way that criminal defence lawyers approach these problems, and I do not think that is coming any time soon, I believe the Crown will always face a difficult choice as to which of the two masters he will serve. My friends are quite right a Crown attorney is not in the business of looking for restitution for victims. This bill is imposing that obligation and it will be a very uneasy position for the Crown to be in.

[Translation]

**Senator Carignan:** To continue with questions concerning restitution, what is the effect of the restitution order under the Bankruptcy Act? Because we know that, in bankruptcy, calendar dates will be released by not fines.

Do you know what effect the restitution order will have in bankruptcy cases? Could a bankrupt be released if there is a restitution order? That is an advantage that could be quite significant in certain situations.

[English]

**Mr. Caylor:** With respect to the restitution order granted as a part of the sentencing, it is not discharged if the accused becomes bankrupt. However, the sentencing and the restitution order do not increase the priority, so it does not rank ahead of other judgment creditors, but it will survive the accused going

justice devant un tribunal administratif ou est-ce que je poursuis une personne devant un tribunal pénal, où les chances de succès sont beaucoup moindres qu'elles ne le seraient devant un tribunal civil ou administratif?

**Le sénateur Fraser :** Je veux être certaine que je suis bien votre raisonnement, monsieur Groia.

Je crois vous avoir entendu dire, à plusieurs reprises, que, souvent, vous deviez choisir entre la possibilité de négocier un dédommagement ou celle d'obtenir une condamnation, que vous ne pouviez pas avoir les deux.

Je me demande si un mécanisme comme le projet de loi ne pourrait pas en fait nous permettre d'avoir plus facilement les deux, si c'est ce que nous souhaitions, mais j'ignore si c'est ce que vous souhaitez.

**M. Groia :** Dans un monde idéal, il existerait un système qui ferait en sorte que les victimes soient dédommagées, qui dissuaderait les gens de commettre des crimes et qui infligerait aux criminels des peines appropriées.

M. Spratt et M. Downes pourront vous parler en connaissance de cause de la façon dont ces cas doivent être traités. Lorsque je m'entretenais avec des participants au marché avisés et que je réglais des cas avec eux, la première partie de la discussion portait sur la question suivante : si vous êtes prêt à abandonner la poursuite, nous sommes prêts à faire les neuf choses suivantes. Si vous n'êtes pas prêt à abandonner la poursuite, alors nous utiliserons l'argent que nous avons volé aux victimes pour nous défendre jusqu'à la fin des temps.

Tant que nous ne verrons pas un changement radical dans la façon dont les avocats de la défense règlent ces problèmes — et je ne crois pas que ce changement est pour bientôt —, je crois que la Couronne se retrouvera toujours devant un choix difficile, à savoir lequel des deux maîtres elle doit servir. Mes amis ont tout à fait raison : le rôle d'un procureur de la Couronne n'est pas de chercher à obtenir un dédommagement pour les victimes. Le projet de loi obligera les procureurs à assumer ce rôle, et c'est un rôle qu'ils auront beaucoup de mal à jouer.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Pour continuer avec les questions au sujet de la restitution, quel est l'effet de l'ordonnance de restitution de la Loi sur la faillite? Parce qu'on sait qu'en faillite, les dates civiles vont être libérées mais pas les amendes.

Savez-vous quel sera l'effet de l'ordonnance de restitution en cas de faillite? Est-ce qu'un failli pourrait être libéré s'il y a une ordonnance de restitution? Ce serait un avantage qui pourrait être assez important dans certaines situations.

[Traduction]

**M. Caylor :** En ce qui a trait à l'ordonnance de dédommagement rendue au moment de l'imposition de la peine, elle n'est pas annulée si l'accusé fait faillite. Toutefois, la détermination de la peine et l'ordonnance de dédommagement ne confèrent pas aux victimes un rang prioritaire, alors elles ne

bankrupt. It is something the accused cannot get away from by going bankrupt.

[Translation]

**Senator Carignan:** Am I to understand that an accused who decides to declare bankruptcy will not be released from the restitution order even if the restitution order does not give him priority?

[English]

**Mr. Caylor:** That is correct. The restitution order and the order to pay that the sentencing judge makes survives bankruptcy and does not go away until it is satisfied and paid.

[Translation]

**Senator Carignan:** That is quite a good benefit.

My other question concerns defence counsel. You said that the impact of minimum sentences would be quite minor because sentences are already for more than two years for this type of fraud.

Will you agree with me that imposing a minimum sentence sends the judge the signal, when he imposes a minimum sentence, that the objectivity or the severity of the crime is greater?

[English]

**Mr. Downes:** I think my answer is no. I do not think the judges will see this and say, “Next time I get a fraud of \$5 million I had better get serious.” Frankly, with a fraud of a few hundred thousand dollars, depending on the victim and the offender, particularly if the offender is a professional, a lawyer or accountant, you are struggling to avoid a two-year sentence in those cases. It will be great one day if you could have an in camera session and hear from judges on this subject. I do not think it will make any difference, not because they do not care, but because that is already the way they are thinking about these sentences.

To a certain extent, Senator Runciman’s view is more legitimate when he says it should be higher. If you think the way to deal with large frauds is to imprison people, then make it a minimum of 10 years. That is, to me, the more honest view.

[Translation]

**Senator Carignan:** There is nevertheless one possibility, because, even though there are certain case law trends, the Supreme Court has held that care must be taken with sentences that have a starting point, and it hesitates to impose such

l'emporteront pas sur les autres créanciers judiciaires, mais l'ordonnance de dédommagement est maintenue même si l'accusé fait faillite. L'accusé ne peut s'y soustraire en déclarant faillite.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Est-ce que je comprends bien que l'accusé, qui décide de faire faillite, ne sera pas libéré de l'ordonnance de restitution même si l'ordonnance de restitution ne lui accorde pas un rang prioritaire?

[Traduction]

**M. Caylor :** C'est exact. L'ordonnance de dédommagement et l'ordonnance de paiement que rend le juge qui impose la peine subsistent en cas de faillite et demeurent en vigueur tant que le montant exigé n'a pas été versé.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** C'est un avantage quand même intéressant.

Mon autre question s'adresse au procureur de la défense. Vous avez dit que l'impact des peines minimales serait assez minime parce que les peines sont déjà de plus de deux ans pour ce type de fraude.

Seriez-vous d'accord avec moi pour dire que le fait d'imposer une peine minimale a pour conséquence de donner le signal au juge, lorsqu'il impose une peine minimale, que l'objectivité ou la gravité du crime est plus élevée?

[Traduction]

**M. Downes :** Je crois que je vous répondrais par la négative. Je ne crois pas que les juges verront ça et diront : « La prochaine fois que je devrai statuer sur une affaire de fraude de cinq millions de dollars, je ferai mieux de prendre les choses au sérieux. » Franchement, dans un cas de fraude de quelques centaines de milliers de dollars, tout dépendant qui sont les victimes et l'accusé — et plus particulièrement si l'accusé est un professionnel, un avocat ou un comptable —, on essaie par tous les moyens d'éviter d'infliger une peine de deux ans. Ce serait extraordinaire si, un jour, vous pouviez tenir une séance à huis clos et entendre des juges se prononcer sur cette question. Je ne crois pas que cela aura une quelconque incidence, non pas parce qu'ils ne s'en soucient pas, mais parce qu'ils perçoivent déjà la question des peines de cette façon.

Dans une certaine mesure, l'avis du sénateur Runciman est plus légitime lorsqu'il affirme que les peines devraient être plus longues. Si vous croyez que le moyen idéal de s'attaquer aux fraudeurs d'envergure consiste à les emprisonner, alors prévoyez l'imposition d'une peine minimale de 10 ans. Selon moi, il est beaucoup plus honnête de dire cela.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Il y a quand même une possibilité. Parce que même s'il y a certains courants jurisprudentiels, la Cour suprême a dit qu'il fallait se méfier des sentences avec un point de départ, et elle hésite à fixer de telles sentences justement pour

sentences precisely in order to retain a certain amount of discretion. And the Criminal Code states, in section 715, I believe, that there is no minimum sentence unless one is set by law. So there are situations in which, in practice, the fact that a minimum sentence is set will have an impact.

[English]

**Mr. Downes:** Mr. Spratt had that debate with Senator Runciman. I do not agree that it will impact on the kind of cases we are talking about.

[Translation]

**Senator Carignan:** If you think it will have no effect, that it will change nothing, why are you opposed to it?

[English]

**Mr. Downes:** Why are we passing legislation that has no impact? Our Criminal Code 30 years ago was this big and now it is this big. We are constantly passing new laws. Why do we spend resources to do that?

[Translation]

**Senator Carignan:** Perhaps it is preferable to make the Criminal Code bigger than the case law libraries.

[English]

**Mr. Downes:** It is not doing any good for my back.

**Senator Joyal:** What is still preoccupying me is the relationship between the order of restitution under the Criminal Code and the civil action to recover from the offender and the other agencies or financial institutions that might be responsible, fair compensation. What I feel is a tricky situation is that we are giving the impression that it is sufficient to request a restitution order and you will get an amount of money which the court will calculate. It is after all a defence process that can be contested and so on. What you get from that process is worth little more than the paper it is written on. Whereas with a civil action, you can also seek the responsibility of the financial institution, if it has closed its eyes to the operation that was going on. We have seen that in Montreal, as you know, with the *Vincent Lacroix* case. The bank closed its eyes. At one point in time they were not even checking on the deposits, the withdrawals and so forth. It was the same with Madoff. You could see that someone in the system did not exercise due diligence, perhaps because the person is known and the amount of money was so large that he or she is a privileged customer and so on. They get better treatment than someone who goes to the bank and asks to borrow \$50,000. When you are a customer of the bank and you have an account with \$50 million you receive preferred treatment.

garder une certaine discrétion. Et le Code criminel dit clairement, je crois que c'est à l'article 715, qu'il n'y a pas de peine minimale à moins que la loi en fixe une. Donc il y a quand même des situations où, en pratique, il y aura un impact du fait qu'une peine minimale soit fixée.

[Traduction]

**M. Downes :** M. Spratt a eu ce débat avec le sénateur Runciman. Je ne crois pas que cela aura une incidence sur le type d'affaires dont nous parlons.

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Si vous pensez que cela n'a aucun effet, que cela ne changera rien, pourquoi êtes-vous contre?

[Traduction]

**M. Downes :** Pourquoi adoptons-nous des projets de loi qui n'ont aucun effet? Il y a 30 ans, le Code criminel était gros comme ça, et, aujourd'hui, il est épais comme ça. Nous sommes toujours en train d'adopter de nouvelles lois. Pourquoi gaspillons-nous des ressources pour faire cela?

[Français]

**Le sénateur Carignan :** Il est peut-être préférable d'épaissir le Code criminel plutôt que les bibliothèques de jurisprudence.

[Traduction]

**M. Downes :** Cela ne serait pas très bon pour mon dos.

**Le sénateur Joyal :** Ce qui me préoccupe encore, c'est la relation entre l'ordonnance de dédommagement prévue dans le Code criminel et l'action civile visant à obtenir — de l'accusé et des organismes ou institutions financières qui pourraient être responsables — un juste dédommagement. À mon avis, la situation est délicate, car nous donnons aux victimes l'impression qu'il suffit de demander une ordonnance de dédommagement pour obtenir un certain montant qui sera calculé par le tribunal. Après tout, il est question d'un processus de défense qui peut donner lieu à une contestation, et ainsi de suite. Ce qu'on retire de ce processus ne vaut guère plus que le papier sur lequel les détails du processus sont imprimés. En revanche, si on intente une poursuite au civil, on peut aussi tenir l'institution financière responsable d'avoir fermé les yeux sur le stratagème qui avait cours. Nous avons été témoins d'une attitude semblable à Montréal, dans l'affaire *Vincent Lacroix*. La banque a fermé les yeux. À un certain moment, elle ne vérifiait même pas les dépôts, les retraits et les autres transactions. La même chose s'est produite dans le cas de Madoff. On a pu voir que quelqu'un dans le système n'a pas fait preuve de diligence raisonnable, peut-être parce qu'il s'agissait d'un homme d'affaires connu et que le montant d'argent était si important que cet homme d'affaires était un client privilégié. Ce genre de personnes obtient un meilleur service qu'une personne qui se rend à la banque et demande à emprunter 50 000 \$. Lorsqu'on est un client de la banque et qu'on possède un compte de 50 millions de dollars, on a droit à un traitement préférentiel.

For someone looking to get the money back, as well as added compensation, it might be better to launch a civil action than to rely on the restitution order to get something.

Mr. Groia and Mr. Caylor, do you think that the good intentions of the restitution provision in this legislation will trump civil litigation because the victim will not have to incur the civil costs of an action, but will go directly to the criminal court to get the restitution order, and it will be quick? They will not have to offer the same proof that would have to be offered in civil litigation.

I have difficulty reconciling the two avenues; that a victim will be faced with the restitution order versus civil litigation, or any other compensation program that might exist to compensate someone defrauded of a large amount of money.

**Mr. Caylor:** The two avenues of recovery are distinct. With respect to the criminal sentencing, only the sentencing judge can order restitution with respect to the accused. The person being sentenced may be ordered to pay back a certain amount, assuming that the court is satisfied that it is easily quantifiable and that the person has the ability to pay it back.

The sentencing in the criminal process has nothing to do with suing third parties who may also be liable, the banks in your example. As for the victim of fraud — and this is my practice area — you advise them, whether corporation or individual, as to which avenue to rely on to get your money back.

Rarely, in my experience, will a victim get their money back if they only choose to rely on the criminal process. What is more often the case is the victim will use the civil process to seek out and freeze the assets. They may then decide to await the outcome of the criminal procedure, and if restitution is ordered by the sentencing judge you can turn that restitution order, which survives bankruptcy, into a civil judgment and execute it against the frozen assets. That is in a perfect world, but the victim then has to pay to have civil lawyers take those steps at the beginning.

In your example, the victim of the fraud also has the option to sue the banks that may have some liability, or sue other co-conspirators that have not been charged.

**Senator Joyal:** In the case of Mr. Lacroix, the victims sought action in court against the agency that was supposed to monitor his operations. For all kinds of reasons, they did not do the job and were subject to accusations of professional negligence. They came to a settlement, because there was a shared responsibility among a certain number of bodies. With a restitution order you address only one person. That might be good on paper, but if the perpetrator goes bankrupt the victim is deprived of retribution

Une personne qui cherche à avoir son argent et à obtenir un dédommagement ferait mieux d'intenter une action au civil que de demander une ordonnance de dédommagement.

Monsieur Groia et monsieur Caylor, croyez-vous que les bonnes intentions que nous avons en proposant un projet de loi qui habilite le tribunal à rendre l'ordonnance de dédommagement inciteront les victimes à délaisser les actions civiles, du fait que, plutôt que d'assumer les coûts associés à la procédure civile, les victimes s'adresseront directement au tribunal pénal pour obtenir une ordonnance de dédommagement, et la procédure sera alors rapide? Les victimes n'auront pas à réunir les éléments de preuve qu'elles devraient présenter dans le cas d'une poursuite au civil.

J'ai du mal à rapprocher les deux avenues, à savoir qu'une victime devra choisir entre l'obtention d'une ordonnance de dédommagement ou une poursuite au civil, ou tout autre programme de dédommagement qui permettrait d'indemniser une victime de fraude qui perd une somme importante.

**M. Caylor :** Les deux avenues menant au recouvrement d'une somme donnée sont distinctes. En ce qui a trait à la détermination de la peine au pénal, seul le juge peut rendre une ordonnance de dédommagement à l'égard de l'accusé. Le juge pourrait ordonner à l'accusé de rembourser un certain montant, s'il est évidemment convaincu que ce montant est facilement quantifiable et que l'accusé est capable de rembourser le montant en question.

Dans la procédure pénale, la détermination de la peine n'a rien à voir avec le fait de poursuivre des tiers qui pourraient aussi être tenus responsables, comme les banques, pour reprendre votre exemple. Quant aux victimes de fraude — et c'est ici mon domaine —, qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier, vous leur recommandez quelle est l'avenue à prendre pour qu'elles puissent récupérer leur argent.

D'après mon expérience, il est rare qu'une victime récupère son argent si elle ne recourt qu'à la procédure pénale. Le plus souvent, la victime recourra à la procédure civile pour chercher à obtenir un gel des avoirs. La victime peut alors décider d'attendre l'issue de la procédure pénale, et, si le juge rend une ordonnance de dédommagement, la victime peut faire enregistrer l'ordonnance de dédommagement — qui demeure en vigueur même si l'accusé fait faillite — en tant que jugement civil et faire exécuter ce jugement civil contre les avoirs gelés. Cela se passerait ainsi dans un monde idéal, mais la victime doit alors payer pour retenir les services d'avocats spécialisés en droit civil qui se chargeront d'entamer la procédure au début.

Dans l'exemple que vous avez donné, la victime de fraude a également la possibilité de poursuivre les banques qui ont une part de responsabilité ou d'autres complices n'ayant pas été accusés.

**Le sénateur Joyal :** Dans le cas de M. Lacroix, les victimes ont intenté une poursuite contre l'organisme qui était censé surveiller ces pratiques. Pour toutes sortes de raisons, cet organisme n'a pas fait son travail, et il a été accusé de négligence professionnelle. Les parties en sont arrivées à un règlement, car un certain nombre d'organes assumaient chacun une part de responsabilité. Une ordonnance de dédommagement ne vise qu'une seule personne. Cela peut sembler excellent sur papier, mais si l'auteur du crime

from the financial business entities. How much time will it take before the person makes enough money to pay all those restitution orders?

**Mr. Groia:** With regard to Ontario, there are no mechanisms in place to actually pursue recovery under restitution orders. If we get a national securities commission, one of the things I hope they will do is actually use their resources to follow up on these orders. It is a rare case where someone like Mr. Lacroix is sitting there with \$80 million in his bank account at the Royal Bank waiting for the restitution order to come. The money is overseas or it has disappeared; it is in secrecy havens. The agencies in Ontario are not interested in spending the resources they would need to in pursuing all those avenues.

The order gets made. We all feel so much better because now there is a restitution order. I have not seen any statistics but I can tell you my experience is the vast majority of restitution orders never result in any restitution actually being paid. They are nice pieces of paper that are meaningless in financial terms.

**Senator Joyal:** My other preoccupation is in relation to the definition of communities in proposed section 380.41, whereby a statement is made by a person on the community's behalf.

What is your interpretation of the "community's behalf?" How do you interpret that to your customers?

**Mr. Caylor:** I am not sure I can add much to that other than the common sense of what a community is in my experience with victims and family members who have been involved. Many of those frauds are what we call affinity frauds, so a church group, an ethnic group or union group may be the community. One of my friends has already spoken about the problem with defining "community." That is all I can add with respect to your question.

**Mr. Spratt:** It can be a broad definition if we consider frauds committed on a city, members of that community, a specific church or group of individuals. The questions are: Will that be another thing that we litigate? How extensive is that definition? What sort of information does that community provide?

**Mr. Downes:** The wording clearly suggests that it is a statement made by a person on a community's behalf; describing the harm done to the community. I believe Mr. Caylor is right. It is the community of impacted people. The questions remain: Are they a homogenous community always? Who speaks for them?

**Senator Joyal:** Mr. Groia, on the basis of your experience, and Mr. Caylor, because you have been active in an institution responsible for securities, financial investments, mutual funds and

fait faillite, la victime ne peut récupérer son argent auprès des entités du secteur financier. Combien faudra-t-il de temps avant que l'accusé fasse assez d'argent pour respecter toutes les ordonnances de dédommagement dont il a été frappé?

**M. Groia :** En Ontario, il n'existe aucun mécanisme permettant aux victimes d'obtenir des ordonnances de dédommagement pour récupérer leur argent. Si on met sur pied une commission nationale des valeurs mobilières, j'espère que le gouvernement de l'Ontario utilisera ces ressources pour assurer l'exécution de ces ordonnances de dédommagement. Il est rare qu'une personne comme M. Lacroix attende patiemment avec 80 millions de dollars dans son compte à la Banque Royale que le tribunal rende une ordonnance de dédommagement. Habituellement, l'argent se trouve à l'étranger ou a simplement disparu; il dort dans des paradis fiscaux. Les organismes de l'Ontario ne sont pas intéressés à gaspiller les ressources qu'ils devraient mobiliser pour entamer toutes ces démarches.

Une ordonnance de dédommagement est rendue. On se sent maintenant tellement mieux parce qu'on peut demander une ordonnance de dédommagement. Je n'ai pris connaissance d'aucune statistique à ce sujet, mais, d'après mon expérience, je peux vous dire que la vaste majorité des ordonnances de dédommagement ne donnent jamais lieu à un dédommagement en bonne et due forme. Il ne s'agit que de bouts de papier qui sont insignifiants sur le plan financier.

**Le sénateur Joyal :** Je suis également préoccupé par la définition de « collectivité » figurant à l'article 380.41, qui se rapporte à la déclaration faite par une personne au nom d'une collectivité.

Quelle est votre interprétation de l'expression « au nom d'une collectivité »? Comment l'expliquez-vous à vos clients?

**M. Caylor :** J'ignore si je peux ajouter grand-chose à ce sujet, hormis l'idée générale de ce qu'est une collectivité, selon mon expérience auprès des victimes et des membres de la famille qui ont été touchés. Nombre de ces cas de fraude sont ce qu'on appelle des fraudes par affinité, alors une collectivité peut également s'entendre d'un groupe confessionnel, d'un groupe ethnique ou d'un syndicat. L'un de mes amis a déjà évoqué le problème que pose la définition de « collectivité ». C'est tout ce que je peux ajouter à l'égard de votre question.

**M. Spratt :** Il peut s'agir d'une définition générale si nous tenons compte des fraudes commises contre une ville, les habitants de cette ville, une église ou un groupe de personnes. Il faut donc se poser les questions suivantes : s'agira-t-il d'une autre chose que nous allons judiciairiser? Quelle est la portée de cette définition? Quel type d'information cette collectivité fournit-elle?

**M. Downes :** Le libellé indique clairement qu'il s'agit d'une déclaration faite par une personne au nom d'une collectivité et qui décrit les dommages causés à celle-ci. Je crois que M. Caylor a raison. Par « collectivité », on entend les personnes touchées. Toutefois, des questions demeurent : s'agit-il toujours d'une collectivité homogène? Qui parle en son nom?

**Le sénateur Joyal :** Monsieur Groia, d'après votre expérience, et monsieur Caylor — car vous évoluez au sein d'un organisme responsable des valeurs mobilières, des investissements financiers,

all kinds of investments on paper, what in your opinions is the context in which we see those frauds multiplying today? We have heard of famous cases in the past, such as the *Baron Empain* case, the famous case where French investors defrauded millions of people. Why is it multiplying today? Why it is becoming more visible and the public is more concerned today than it was, say, 20 years ago?

**Mr. Groia:** Let me answer that question in two ways: First, I believe we are seeing more frauds today because I believe law enforcement has become much more proficient in detecting them. When I went to the securities commission, I had 20 people who worked for me in my branch and now there are well over 200. The advent of computer technology and market surveillance by way of computer systems has had an enormous impact on market manipulation and insider trading cases. I actually believe, although it may not be the popular view, we are detecting a larger percentage of frauds in the capital markets today than we did 20 years ago.

Second, the perception continues to be, because of a handful of high profile and tragic cases like *Norbourg* and Earl Jones in Montreal and *Drabinsky* in Toronto, the perception is that these frauds are increasing in size. That is clearly the case.

When I was the head of enforcement, if we investigated a case that involved several million dollars, we thought that was a very large fraud. I defended in the Bre-X trial, and that was a \$1 billion collapse in the market. I was also involved in the *Portus* case, which was \$1.2 billion. There is no question the size of these problems is, from a financial point of view, significantly increasing. I think that has caused Canadian investors to become more alarmed about the status of our marketplace.

I personally believe, and I think I am supported by the literature, that our markets are getting fairer all the time. I do not think we suffer the Wild West reputation as much as we did 20 years ago, when the Americans were reluctant to invest in Canada because the perception was that we were the Wild West of capital markets and there was no effective law enforcement.

I am discouraged by Bill C-21 because it seems to continue to suggest that we are doing a bad job of regulating the Canadian markets, when I believe we are doing a much better job. A national securities commission would be a more effective way of regulating our marketplace.

des fonds mutuels et tous types d'investissements sur papier —, quel est à votre avis, le contexte qui nous amène à assister à une multiplication de ce genre de fraudes de nos jours? Par le passé, nous avons entendu parler de cas célèbres, comme l'affaire *Baron Empain*, où des investisseurs français ont fraudé des millions de personnes. Pourquoi sommes-nous témoins aujourd'hui d'une multiplication de ces cas? Pourquoi sont-ils plus visibles de nos jours et pourquoi la population est-elle plus préoccupée qu'elle ne l'était, disons, il y a 20 ans?

**M. Groia :** Laissez-moi répondre à cette question de deux manières. D'abord, je crois que nous constatons une augmentation du nombre de cas de fraude parce que l'application de la loi fait en sorte qu'ils sont détectés beaucoup plus efficacement. Lorsque je travaillais pour la Commission des valeurs mobilières, j'étais à la tête d'une direction composée de 20 personnes, et, maintenant, elle en compte plus de 200. L'apparition de la technologie informatique et de la surveillance du marché par systèmes informatiques a eu une incidence énorme sur la détection des cas de manipulation des cours et des délits d'initié. D'ailleurs, je crois — quoique cela ne soit peut-être pas l'opinion générale — que nous détectons aujourd'hui une plus grande proportion de fraudes sur les marchés financiers que nous le faisons il y a 20 ans.

Ensuite, en raison d'une poignée de cas tragiques très médiatisés, comme l'affaire *Norbourg* et Earl Jones, à Montréal, et l'affaire *Drabinsky*, à Toronto, on a l'impression que le nombre de ces cas de fraude est en croissance. C'est effectivement ce qui se produit.

Lorsque j'étais à la tête de la Direction de l'application de la loi, si nous enquêtons sur une affaire de fraude de plusieurs millions de dollars, nous considérons cette affaire comme une fraude d'envergure. J'ai défendu des gens au procès de Bre-X, et il s'agissait d'une fraude de un milliard de dollars sur le marché. J'ai aussi participé à l'affaire *Portus*, qui concernait une fraude de 1,2 milliard de dollars. Il ne fait aucun doute que, pour ce qui est des sommes en cause, ce type de fraudes prend beaucoup d'ampleur. Je crois que cela a amené les investisseurs canadiens à s'inquiéter davantage au sujet de l'état de notre marché.

Personnellement, je crois que nos marchés — et je pense que les ouvrages parus dans le domaine vont dans le même sens — sont de plus en plus équitables. Je ne crois pas que la réputation de « Far West » de nos marchés financiers soit aussi répandue qu'il y a 20 ans, c'est-à-dire à l'époque où les États-Unis hésitaient à investir au Canada parce qu'ils croyaient que nous étions le Far West des marchés financiers et que nous n'appliquions pas nos lois de façon efficace.

Le projet de loi C-21 me décourage parce qu'il semble continuer de laisser croire que nous réglementons mal les marchés canadiens, alors que, à mon avis, nous faisons un bien meilleur travail qu'avant. La création d'une commission nationale des valeurs mobilières constituerait un moyen beaucoup plus efficace de réglementer notre marché.

**Mr. Caylor:** People come forward more often now than they did historically, as well. In the last 15 or 20 years, more people are willing to admit they have been defrauded and take active steps. Fifteen or 20 years ago, people would be too embarrassed to do anything. That is also a factor.

**Senator Joyal:** Would it be also that it has become a means of managing the savings or the investments of people on a broader scale?

Before, you had limited kinds of institutions to channel the savings of people with limited amounts of money. Today, the product for investing is more available. It is more disseminated in small towns and so on.

Mr. LaCroix did not start in Montreal; he started in Sherbrooke and moved to Montreal. We live in a different economic context whereby people are looking more to make investments in the venture capital market that is much more diversified today than it was before. Before, people were satisfied with taking their money to the banks or the credit unions. Today, they are solicited regularly with all kinds of investment products that give them the perception that they will have a much higher return; it is a different world.

I wonder if our regulatory agencies are equipped with the tools to follow all the different markets, compared to what there were 20, 30 years ago, when the market was reserved for affluent investors and a smaller number of people.

**Mr. Groia:** There was a publication released last week by the Foundation for the Advancement of Investor Rights, an organization in Toronto, called FAIR, that I help from time to time with issues. One of the proposals that was made was that there needs to be much more money spent on the active investigation into the marketplace of matters before they become frauds.

To use your example, when I read the business section in the newspaper, I see little ads advertising 10 per cent guaranteed returns. I say to myself, if I was the head of enforcement at the Securities Commission, I would have somebody pretend to be an investor and check that out.

For Mr. LaCroix, there were ads everywhere. We could talk on another day about the regulatory failures that led to *Norbourg* and *Portus* and these other cases, but I come back to the national securities commission. Whether we end up with a national commission or just a national enforcement agency, we could devote some of the resources we waste by having 13 different securities regulators at the provincial level to proactive efforts to investigate cases before they explode to the level of an Earl Jones and to encourage whistle blowing.

**M. Caylor :** Par ailleurs, les gens dénoncent plus souvent aujourd'hui les actes de fraude qu'ils ne le faisaient par le passé. Depuis les 15 ou 20 dernières années, il y a plus de gens qui sont prêts à admettre qu'ils ont été victimes de fraude et à prendre des mesures concrètes. Il y a 15 ou 20 ans, les gens avaient beaucoup trop honte pour faire quoi que ce soit. C'est un autre facteur qui entre en ligne de compte.

**Le sénateur Joyal :** La situation tiendrait-elle également au fait que cela est devenu une façon de gérer les épargnes ou les investissements des gens à une plus grande échelle?

Avant, il y avait un nombre restreint d'institutions financières qui plaçaient les économies des gens, et les montants investis étaient limités. Aujourd'hui, il y a une plus grande diversité de produits d'investissement. Ces produits sont plus accessibles dans les petites villes et d'autres endroits semblables.

M. Lacroix n'a pas amorcé sa carrière à Montréal; il a fait ses premières armes à Sherbrooke, puis il s'est installé à Montréal. Nous vivons dans un contexte économique différent, où les gens cherchent davantage à investir sur le marché du capital de risque, qui est beaucoup plus diversifié qu'il ne l'était avant. Avant, les gens se contentaient de placer leur argent à la banque ou à la caisse. Aujourd'hui, ils sont régulièrement sollicités par des entreprises qui offrent toutes sortes de produits d'investissement, et ces entreprises leur font miroiter un rendement bien supérieur. Le monde a changé.

Je me demande si nos organismes de réglementation sont dotés des outils nécessaires pour surveiller tous les différents marchés, par comparaison à il y a 20 ou 30 ans, lorsque les marchés étaient réservés à un nombre restreint d'investisseurs fortunés.

**M. Groia :** La semaine dernière, la Fondation canadienne pour l'avancement des droits des investisseurs — organisme de Toronto aussi appelé FAIR — a publié un document; de temps à autre, j'aide cet organisme à l'égard de certaines questions. Dans ce document, on recommande entre autres de consacrer beaucoup plus d'argent à la tenue d'enquêtes sur des pratiques ayant cours sur le marché avant qu'elles ne deviennent des fraudes.

Pour reprendre votre exemple, lorsque je lis la section affaires du journal, je vois des petites annonces faisant miroiter un rendement garanti de 10 p. 100 sur les investissements. Je me dis alors que, si j'étais à la tête de la Direction de l'application de la loi de la Commission des valeurs mobilières, je demanderais à un employé de se faire passer pour un investisseur et de vérifier ce qu'il en est.

Dans le cas de M. Lacroix, il y avait des annonces partout. Nous pourrions aborder un autre jour les lacunes de la réglementation qui ont donné lieu aux affaires *Norbourg* et *Portus* et à d'autres cas semblables, mais je vais revenir à la question de la commission nationale des valeurs mobilières. Que nous finissions par créer une commission nationale ou seulement un organisme national d'application de la loi, nous pourrions consacrer une partie des ressources que nous gaspillons — en ayant 13 organismes différents de réglementation des valeurs

The reality is that Mr. Jones only survived because he got a large number of referrals from all kinds of people. The better example is Mr. Madoff. JP Morgan is being sued because there were memos where they said, “We know this is a scam, but let’s make money while we can before the thing explodes.”

A number of steps can be taken and I hope will be taken as part of the overall regulatory reform.

Bill C-21 is not the subject of the discussion we are having now, but my view is that if we could ever see the national agency get off the ground, hopefully they will do some of the things you are talking about in a proactive way.

**Senator Joyal:** My question might not be directly on the interpretation of one section of the bill, but the bill works in the context of that new investment world we are in today that is totally different than it was when those sections of the code were formulated.

**Mr. Groia:** I do not think Mr. Lacroix would have conducted himself differently whether or not he thought there was a mandatory two-year jail sentence. In my practice, the people I deal with are not deterred by the prospect of going to jail because they do not believe they will be caught. They are smarter than all the rest of us, so they are going to be able to do this forever.

You make policy choices with a bill such as Bill C-21. My view is you need to ask, given where we all want to get to, does this bill help us or pull us back?

**Senator Joyal:** Fundamentally, that is the question. Is it the right answer to the world in which we live today? The market today is much more open to all kinds of economic initiatives. It attracts all kinds of venture capitalists, and people are lured by the idea of making big money fast. That is essentially what drives those kinds of investments.

**Mr. Groia:** Right; the greed of the investor and victim.

**Senator Joyal:** I think there is greed on both sides. If you represent to somebody that you will manage their money and give them a return of 10 per cent, while the interest rates are almost zero, there is something not quite right. Unless you can turn lead into gold, there is something fishy about it. If there were only that person with that recipe, he or she would be very rich.

mobilières à l’échelon provincial et territorial — à des mesures proactives visant à enquêter sur des cas avant qu’ils n’atteignent l’ampleur d’un scandale à la Earl Jones et à encourager la dénonciation.

En réalité, si M. Jones a pu continuer aussi longtemps, c’est uniquement parce que ses services étaient recommandés à un grand nombre de personnes par toutes sortes de gens. Le cas de M. Madoff est un meilleur exemple. JP Morgan a fait l’objet d’une poursuite parce qu’il y avait des notes de service où des employés avaient écrit : « Nous savons qu’il s’agit d’une magouille, mais mettons-nous de l’argent dans les poches avant que toute cette combine s’écroule. »

Un certain nombre de mesures peuvent être prises, et j’espère qu’elles seront prises dans le cadre de la réforme réglementaire d’ensemble.

Le projet de loi C-21 n’est pas l’objet de la discussion que nous sommes en train d’avoir, mais, si jamais la commission nationale voit le jour, j’espère qu’elle fera de façon proactive certaines des choses dont vous parlez.

**Le sénateur Joyal :** Ma question ne porte peut-être pas directement sur l’interprétation de l’un des articles du projet de loi, mais le projet de loi tient compte du contexte d’investissement dans lequel nous vivons aujourd’hui, qui est totalement différent de ce qu’il était lorsque ces articles du Code criminel ont été rédigés.

**M. Groia :** Je ne crois pas que M. Lacroix se serait comporté différemment qu’il ait pensé ou non qu’il risquait une peine d’emprisonnement obligatoire de deux ans. La possibilité d’être emprisonné ne dissuade pas les gens avec lesquels je traite à mon cabinet parce qu’ils ne croient pas qu’ils se feront prendre. Ils se croient plus intelligents que le reste d’entre nous, alors ils sont persuadés qu’ils pourront se comporter de la sorte indéfiniment.

On fait des choix en matière de politiques en adoptant un projet de loi comme le projet de loi C-21. À mon avis, compte tenu du but que nous souhaitons tous atteindre, on doit se poser la question suivante : le projet de loi nous aidera-t-il ou nous nuira-t-il?

**Le sénateur Joyal :** Fondamentalement, là est la question. Est-ce une mesure appropriée, vu le monde dans lequel nous vivons aujourd’hui? Le marché d’aujourd’hui est beaucoup plus ouvert à toutes sortes d’initiatives économiques. Il attire différents types d’investisseurs en capital de risque, et les gens sont séduits par l’idée de faire beaucoup d’argent rapidement. C’est essentiellement ce qui motive ce genre d’investissements.

**M. Groia :** Exactement; la cupidité de l’investisseur et de la victime.

**Le sénateur Joyal :** Je crois qu’il y a de la cupidité des deux côtés. Si on dit à quelqu’un qu’on placera son argent et qu’il obtiendra un rendement de 10 p. 100 — alors que les taux d’intérêt sont presque à zéro —, il y a quelque chose qui ne tourne pas rond. À moins qu’on puisse changer le plomb en or, il y a anguille sous roche. Si seule cette personne connaissait la recette, elle serait très riche.



As you say, there are elements of this situation that trigger a reasonable person to react reasonably in the face of a rosy situation.

**Mr. Groia:** If you are a student of market fraud, as I am, you will know that there was many years ago a famous fraud in the United States, where the promoter said that he could turn lead into gold. That was the investment scam he used to steal money from investors.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I have a brief question, but first I would like to make a comment. Earlier you said that governments are doing a good job of regulating markets, that they have everything they need to monitor offenders. However, I believe the Lacroix affair leaves us wondering about the AMF's ability to play the role it was expected to play.

In those situations, fraud victims are very vulnerable. Often these are people who have saved all their lives, and the government has nevertheless taken measures to modernize the regulations concerning these criminals.

Consider the one-sixth reduction of the sentence because, for the majority of Canadians and Quebecers, it was shameful to see Vincent Lacroix released after two years, after being sentenced to 12 years in prison. The decision was made that this type of crime was no longer a crime against property, but rather a crime against the person.

Can you look at all the measures adopted rather than focus strictly on Bill C-21? This is a set of measures that have been proposed, that will be adopted or have been adopted to ensure that this type of crime is punished in a manner commensurate with its impact on people.

[English]

**Mr. Groia:** I hope I did not leave the impression with the committee that I believe the job is over, the markets are fully protected and we can all sleep well at night. That is not my view. I wanted to convey my belief that we are doing a better job than we did 20 years ago. I say that with some regret because 20 years ago, I was the head of enforcement in Ontario.

I will let Mr. Spratt and Mr. Downes deal with the noncapital market frauds, but I strongly believe — and I believe this view is shared by the literature and by the American experience — the best way to regulate the capital markets is not to use the criminal law power and all the changes you have mentioned. The best way to regulate the capital markets is to use administrative and civil powers much more often and more effectively, to be more proactive in investigations, and to pass laws that will allow deep pockets to take responsibility if their advisers are engaged in rogue activities.

Comme vous l'avez dit, il y a des indices qui amènent une personne raisonnable à réagir correctement devant une situation trop belle pour être vraie.

**M. Groia :** Si vous vous intéressez comme moi à la question de la fraude commerciale, vous saurez que, il y a de nombreuses années, un cas de fraude a fait couler beaucoup d'encre aux États-Unis; l'auteur de cette fraude prétendait qu'il pouvait transformer le plomb en or. C'est ce qu'il a fait croire pour voler l'argent de ses investisseurs.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** J'ai une courte question, mais j'aimerais d'abord faire un commentaire. Vous disiez tantôt que les gouvernements régularisent bien les marchés, qu'ils ont tout ce qu'il faut pour contrôler les contrevenants. Par contre, je pense que le dossier Lacroix nous laisse très songeurs quant à la compétence de l'AMF à avoir joué le rôle qu'on s'attendait qu'elle joue.

Dans ces situations, les gens qui sont victimes de fraudes sont très vulnérables. Souvent, ce sont des gens qui ont épargné toute leur vie, et le gouvernement a quand même pris des mesures pour moderniser la réglementation liée à ces criminels.

Pensons à l'abolition du sixième de la peine parce que pour la majorité des Canadiens et des Québécois, c'était une honte de voir Vincent Lacroix, après avoir été condamné à 12 ans de prison, être libéré après deux ans. On a décidé que ce type de crime n'était plus un crime contre les biens, mais un crime contre les personnes.

Pouvez-vous voir l'ensemble des mesures adoptées plutôt que strictement focaliser sur le projet de loi C-21? C'est quand même un ensemble de mesures qui ont été proposées qui vont être adoptées ou qui l'ont été, pour faire en sorte que ce type de crime soit puni à la hauteur de son impact sur les personnes.

[Traduction]

**M. Groia :** J'espère que je n'ai pas donné au comité l'impression que je crois que tout le travail est terminé, que les marchés sont entièrement protégés et que nous pouvons tous dormir sur nos deux oreilles. Ce n'est pas ce que je crois. Je voulais vous montrer que nous faisons un meilleur travail qu'il y a 20 ans. Je dis cela un peu à regret, car, il y a 20 ans, j'étais à la tête de la Direction de l'application de la loi en Ontario.

Je vais laisser à M. Spratt et à M. Downes le soin de parler des fraudes commises sur les marchés non financiers, mais je crois fermement — et je crois que mon point de vue est appuyé par les ouvrages dans le domaine et par l'expérience américaine — que le meilleur moyen de réglementer les marchés financiers est de ne pas exercer le pouvoir en matière de droit pénal et de ne pas apporter tous les changements que vous avez mentionnés. Le meilleur moyen de réglementer les marchés financiers est d'exercer beaucoup plus souvent et beaucoup plus efficacement les pouvoirs administratifs et civils, de mener des enquêtes de façon plus proactive et d'adopter des lois qui rendront les biens nantis responsables si leurs conseillers s'adonnent à des activités malhonnêtes.

The Canadian capital markets are probably the most heavily regulated aspect of Canadian society. I believe that we can do a more effective job of policing them if we do not resort to criminal sanction, which I do not believe deters my clients or the kinds of people that I represent when they are accused of offences. I believe you can do a far more effective job taking away livelihoods, removing people from the market, taking away their money and giving it back to investors, disgracing them, ruining their reputations, and moving on with the next case.

We must understand that the use of the criminal sanction, where you have a sophisticated fraud, is a long prosecution. The *Bre-X* case, which I defended, took 11 years. It is a long, complicated process. Judges are ill-equipped to deal with securities matters. I have had judges ask me to explain to them what is the difference between a convertible debenture and a simple debenture?

If you are to develop an effective enforcement program, you want to have specialized tribunals with specialized tools to deal with these particular problems. That may not be the right thing to do for welfare fraud or other kinds of frauds outside the capital markets — I will let my friends speak to that — but I strongly believe that trying to use these tools in the area in which I practice is not the best way of going about solving the problem to reach the goals we all share.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** You were opposed to abolishing releases at one-sixth of the sentence for this type of criminal?

[English]

**Mr. Groia:** I do not have a view about the parole aspect of the amendments because my interest is in the detection and prosecution of these cases. I am not a student of the parole and probation system. My friends may be able to speak to that subject.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I am going to ask my question differently. In the public's mind, having the privilege of being released after serving one-sixth of the sentence after committing the kind of fraud that Vincent Lacroix did is scandalous. The Lacroix case, I believe, involved \$150 million and nearly 1,000 investors.

You operate in that market; every week you might meet people who have the potential to defraud. Do you think the government is making a good decision by eliminating the possibility for those people to enjoy the generosity of a justice system that allows them to be released after serving one-sixth of a sentence of 10 or 12 years, after defrauding thousands of people?

Les marchés financiers canadiens sont probablement le secteur le plus réglementé de la société canadienne. Je crois que nous pouvons les surveiller encore plus efficacement si nous ne recourons pas aux sanctions pénales, car, à mon avis, celles-ci ne dissuadent en rien mes clients ou les types de personnes que je représente lorsqu'elles sont accusées d'infractions. Je crois qu'on peut faire un travail beaucoup plus efficace en privant ces personnes de leur moyen de subsistance, en les empêchant d'exercer leurs activités professionnelles sur le marché, en prenant leur argent pour le redonner aux investisseurs, en les disgraçant, en ruinant leur réputation et en passant au cas suivant.

Il faut comprendre que le recours à des sanctions pénales, dans le cas d'une fraude complexe, est une longue procédure judiciaire. L'affaire *Bre-X*, que j'ai défendue, a duré 11 ans. Il s'agit d'une procédure longue et compliquée. Les juges sont mal outillés pour trancher des questions liées aux valeurs mobilières. Des juges m'ont déjà demandé de leur expliquer quelle était la différence entre une débenture convertible et une débenture chirographaire.

Si on souhaite créer un programme efficace d'application de la loi, on doit mettre en place des tribunaux spéciaux dotés d'outils spéciaux pour statuer sur ces problèmes particuliers. Ce ne serait peut-être pas la bonne chose à faire dans le cas de la fraude en matière d'aide sociale ou d'autres types de fraudes commises à l'extérieur des marchés financiers — je vais laisser mes amis vous en parler —, mais je crois fermement que l'utilisation de ces outils dans le domaine du droit où je pratique n'est pas la meilleure façon de régler le problème et d'atteindre le but que nous nous sommes tous fixé.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Vous étiez contre l'abolition des libérations au 1/6 pour ce type de criminel?

[Traduction]

**M. Groia :** Je n'ai pas d'opinion au sujet des articles du projet de loi portant sur la libération conditionnelle, car je m'intéresse plutôt à la détection de ces crimes et à la poursuite contre leurs auteurs. Je n'étudie pas le régime de libération conditionnelle et de probation. Mes amis pourront peut-être vous entretenir à ce sujet.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je vais poser ma question différemment. Pour le public, avoir le privilège d'être libéré au 1/6 de la sentence après avoir fraudé comme l'a fait Vincent Lacroix, c'est un scandale. Dans le cas de Lacroix, je pense que c'est 150 millions de dollars et près de 1 000 épargnants.

Vous évoluez dans ce marché, vous pourriez rencontrer à toutes les semaines des gens qui ont un potentiel fraudeur. Selon vous, est-ce que le gouvernement fait un bon choix en enlevant la possibilité de ces gens de bénéficier des largesses du système de justice comme celle d'être libéré au 1/6 d'une sentence de 10 ou 12 ans, après avoir fraudé des milliers de personnes?

[English]

**Mr. Groia:** Again, my experience is that the use of the criminal process — whether it is a one-sixth reduction, a one-third reduction, or no reduction — for the people who engage in market fraud, insider trading, or market manipulation — that is, the area in which I practice — does not deter them because they are not making their decisions based on the chance that they may go to jail for 14 years. Under the sentencing guidelines in the United States, you would serve 95 per cent of that sentence. Under Canadian sentencing guidelines, you would serve perhaps a sixth.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Ultimately, your reasoning could be applied to a murderer. Our justice system is based on the principle that a sentence is imposed for a crime committed. It is what is called “paying one’s debt to society.”

Correct me if I am wrong, but it is as though you were saying that we should avoid imposing prison sentences for this type of criminal because that is not what will prevent them from defrauding. Ultimately, I could say that we should avoid sentencing a murderer to 25 years without parole because it will not prevent him from murdering. I do not know; I am trying to understand your reasoning.

[English]

**Mr. Groia:** I cannot usefully contribute to the use of jails for people who commit murder. It is not an area in which I have any expertise or experience.

I can say unequivocally that if we share a common goal to reduce the amount of misconduct in the stock market, using the criminal law is the wrong way to go about it. In my experience, once you use the criminal law, you end up getting a result that is not the result that you hoped for. In the United States, where the sentencing guidelines are much more dramatic than in Canada, Mr. Kozlowski went to jail for 95 years; Mr. Madoff went to jail for over 100 years. Those men will never get out of jail again. There is absolutely no evidence to support the conclusion that that means that the next person who comes along is less likely to engage in the same activity in the capital markets.

I cannot help with whether sending murderers to jail deters someone else from committing a murder, but I can tell you that sending insider traders to jail has no effect on future conduct by other people who are going to do the same activity.

[Traduction]

**M. Groia :** Encore une fois, selon mon expérience, le recours à la procédure pénale — qu’il s’agisse d’une libération au sixième ou au tiers de la peine ou d’aucune réduction de la durée de la peine — contre les personnes ayant commis une fraude sur le marché, un délit d’initié ou une manipulation des cours — à savoir le domaine du droit où je pratique — ne les dissuade aucunement de commettre ce genre de crimes parce qu’ils ne prennent pas leurs décisions en tenant compte de la possibilité qu’elles soient emprisonnées pendant 14 ans. Aux termes des lignes directrices relatives à la détermination de la peine aux États-Unis, un criminel purgerait 95 p. 100 de cette peine. Aux termes des lignes directrices en matière de détermination de la peine au Canada, il n’en purgerait probablement que le sixième.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** À la limite, votre raisonnement pourrait s’appliquer à un assassin. Notre système de justice repose sur le principe suivant : pour un crime commis, il y a une sentence qui est donnée. C’est ce qu’on appelle « payer sa dette à la société ».

Vous me corrigerez si j’ai tort. C’est comme si vous disiez que pour ce type de criminels, il faudrait éviter de donner une sentence d’emprisonnement parce que ce n’est pas ça qui va les empêcher de frauder. À la limite, je pourrais dire qu’il faudrait éviter de donner une sentence de 25 ans ferme à un assassin parce que ce n’est pas la prison qui va l’empêcher de commettre un assassinat. Je ne sais pas, j’essaie de comprendre votre raisonnement.

[Traduction]

**M. Groia :** Je ne peux pas me prononcer sur l’emprisonnement des personnes qui commettent un meurtre. Ce n’est pas un domaine dans lequel j’ai de l’expertise ou de l’expérience.

Toutefois, je peux affirmer sans équivoque que, si nous avons l’objectif commun de réduire le nombre de cas de fraudes sur le marché boursier, le recours au droit pénal n’est pas la bonne manière de s’y prendre. D’après mon expérience, dès qu’on utilise le droit pénal, on finit par obtenir un résultat qui n’est pas celui qu’on avait escompté. Aux États-Unis, où les lignes directrices relatives à la détermination de la peine sont beaucoup plus spectaculaires qu’au Canada, M. Kozlowski doit purger une peine d’emprisonnement de 95 ans; M. Madoff a été condamné à une peine d’emprisonnement de plus de 100 ans. Ces hommes ne retrouveront jamais la liberté. Il n’existe aucune preuve qui soutient la conclusion selon laquelle de telles peines dissuaderont une autre personne de s’adonner aux mêmes pratiques sur les marchés financiers.

Je ne peux pas vous dire si le fait d’envoyer des meurtriers en prison dissuade quelqu’un d’autre de commettre un meurtre, mais je peux vous dire que le fait d’envoyer en prison les auteurs d’un délit d’initié n’a aucune incidence sur le comportement des autres personnes qui se livreront au même type d’activités.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** That was not my point. Do you agree or not? Vincent Lacroix committed a serious crime. This is a man who stole the pensions of thousands of people in Quebec, people who were forced to go back to work at 60 or 65 years of age because they no longer had incomes.

I will ask you the question again. For a society that is subject to the rule of law, that relies on punishment when a serious crime is committed, are we not entitled to exercise this right as a society and to tell a criminal: “Your crime has had an impact; there is a sentence that is attached to that?” Whether or not that has an impact on his rehabilitation? “You committed a crime and that crime is punishable.” Are you comfortable with that principle?

[English]

**Mr. Groia:** Absolutely; I feel comfortable with that principle. I feel comfortable that under the current legal system, Mr. Lacroix was given the sentence. As I recall, Judge Wagner would have sentenced him to more than 14 years if the maximum was greater. Perhaps this committee may want to look at whether the 14-year maximum is sufficient.

From a broader perspective, you are being asked to make changes to the laws as they now exist. You do so because, in your judgment, you believe they will be more effective in helping us police the capital markets. My simple suggestion is that these changes will not help you do so.

Now, debating whether Lacroix got the right or the wrong sentence, those are interesting policy choices. I am happy to come back on another occasion and address those as well. My concern remains that this is not an improvement on the current regime.

We must compare where we are today, which is serving one sixth or perhaps one third on a mandatory remission basis, to the U.S. experience, which is serving 95 per cent of your sentence. It is an interesting choice in the context of what that means for society as a whole, the jail system, and the capital markets as a whole.

I believe I am supported by the literature in my belief that the American system is not necessarily a better way of going about policing the marketplace than the one we have. To repeat, I am not suggesting that we are perfect, but many policy choices go into how long Mr. Lacroix was sentenced for and whether he should have been out. I saw the same pictures in the *Gazette* that you saw of him going from custody to a halfway house.

**The Deputy Chair:** Mr. Groia, you have tremendous on-the-ground experience in capital markets and the issues. You said to Senator Boisvenu that the Criminal Code is not the way to go in matters of capital market frauds, that having a national securities regulator would be the way to go, and I quite agree with you. However, that is not the matter before us now.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Mon point n'était pas là. Est-ce que vous êtes d'accord ou pas? Vincent Lacroix a commis un crime grave. C'est un homme qui a volé la pension de milliers de gens au Québec, des gens qui ont été obligés de retourner travailler à 60 ou 65 ans parce qu'ils n'avaient plus de revenus.

Je vous repose la question. Pour une société qui repose sur le droit, qui repose sur la punition lorsqu'un crime grave est commis, est-ce qu'on n'est pas en lieu d'exercer ce droit comme société et dire à un criminel : « Ton crime a eu un impact, il y a une sentence qui y est attachée »? Que cela ait un impact ou non sur sa réhabilitation. « Tu as commis un crime et ce crime est punissable. » Est-ce que vous êtes à l'aise avec ce principe?

[Traduction]

**M. Groia :** Tout à fait, je suis à l'aise avec ce principe. Je suis à l'aise avec le fait que, dans le cadre du système judiciaire actuel, M. Lacroix s'est vu imposer une peine. Si je me souviens bien, le juge Wagner lui aurait imposé une peine de plus de 14 ans si la peine maximale avait été plus élevée. Le comité voudra peut-être se demander si une peine maximale de 14 ans est suffisante.

D'un point de vue plus large, on vous demande d'apporter des changements aux lois telles qu'elles existent actuellement. Vous le faites parce que vous êtes d'avis que les changements nous aideront à maintenir l'ordre plus efficacement sur les marchés financiers. J'avance simplement que ces changements ne vous aideront pas à faire cela.

Quant à la question de savoir si la peine infligée à Lacroix était bonne ou mauvaise, ce sont des choix de politique intéressants. Je serai heureux de revenir à une autre occasion et de commenter cela. Il reste que je suis d'avis que cela n'est pas une amélioration du régime actuel.

Nous devons comparer notre situation actuelle, où une personne purge un sixième ou peut-être un tiers de sa peine dans le cadre d'une réduction de peine obligatoire, à celle des États-Unis, où une personne purge 95 p. 100 de la peine. C'est un choix intéressant lorsqu'on songe à ce que cela signifie pour l'ensemble de la société, pour le système judiciaire et pour l'ensemble des marchés financiers.

Je crois que la littérature appuie ma croyance selon laquelle le système américain n'est pas nécessairement un meilleur moyen de faire régner l'ordre sur le marché comparativement au système que nous avons. Encore une fois, je n'avance pas que nous sommes parfaits, mais un grand nombre de choix liés aux politiques tiennent compte de la durée de la peine infligée à M. Lacroix et de la question de savoir s'il aurait dû être libéré. J'ai vu — comme vous — les mêmes photos dans la *Gazette* le montrant passer de l'incarcération à une maison de transition.

**Le vice-président :** Monsieur Groia, vous possédez énormément d'expérience sur le terrain en ce qui concerne les marchés financiers et les questions qui nous occupent. Vous avez dit au sénateur Boisvenu que la modification du Code criminel n'est pas la solution au chapitre des fraudes sur les marchés financiers et qu'il faudrait plutôt créer un organisme national de

You state your position in such absolute terms, as if the Criminal Code has no involvement in this process. Perhaps I misunderstood you. It seems to me that, as with most things in life, there is a balance. All the points you make about the need for a national securities regulator and a more cohesive national approach makes eminent sense, and I believe that the government agrees with you on that.

However, would you not agree that there is that component and that it should continue to be strengthened, and also that the Criminal Code does have a role to play and that, in that regard, the Criminal Code provisions should be strengthened?

We continually refer to mandatory minimums and whether they deter future criminal conduct. We have had many discussions about the effect of mandatory minimums. Section 718 of the Criminal Code states that the objectives of sentencing include deterrence, but that is only one of seven objectives. There is also the denunciation of unlawful conduct. It is clearly a societal statement that that behaviour is wrong and must be severely denounced.

Another objective is to separate offenders from society, where necessary. In the case of offenders committing the types of crimes we are talking about here, I doubt that any of us would disagree with that worthy objective. Another objective is to promote a sense of responsibility in offenders and an acknowledgment of the harm done to victims and to the community.

As we have in the past and I am sure will in the future, we can debate the extent to which deterrence results from mandatory minimums. However, I suggest that there are other sentencing objectives that are equally important, and I believe they would be served by Bill C-21.

Did you overstate your position that the Criminal Code seemingly has no role to play in dealing with these types of crimes?

**Mr. Groia:** I hope I did not leave the committee with that impression, because that is not my view. There is, as you pointed out, a need for balance. There is a range of remedies available.

My background allows me to bring to this discussion the practical reality of running an enforcement program to protect the capital markets. For example, insider trading has only been a criminal offence for a handful of years. Yet, for many years I successfully prosecuted insider trading cases in the provincial court. We sent people to jail, levied substantial fines and prosecuted them in administrative tribunals. I led the Ontario side of the prosecution of former premier Bennett in British Columbia when he was tried for insider trading.

réglementation de valeurs mobilières, et je suis tout à fait d'accord avec vous. Toutefois, ce n'est pas la question que nous étudions actuellement.

Vous avez exprimé votre position dans des termes si absolus que cela donne à penser que le Code criminel n'a pas un rôle à jouer dans ce processus. Je vous ai peut-être mal compris. Il me semble qu'il doit y avoir un équilibre, comme c'est le cas dans la plupart des choses dans la vie. Tous les points que vous avez soulevés concernant le besoin de créer un organisme national de réglementation des valeurs mobilières et d'adopter une approche nationale plus cohésive sont éminemment sensés, et je crois que le gouvernement est d'accord avec vous.

Toutefois, ne seriez-vous pas d'accord pour dire qu'il y a cette composante et que celle-ci devrait continuer à être renforcée, que le Code criminel a effectivement un rôle à jouer et qu'à cet égard, les dispositions du Code criminel devraient être renforcées?

Nous parlons continuellement des peines minimales obligatoires et de la possibilité que ces peines aient un effet dissuasif à l'égard du comportement criminel. Nous avons eu de nombreuses discussions concernant les effets des peines minimales obligatoires. Selon l'article 718 du Code criminel, le prononcé des peines a pour objectif de dissuader, mais n'est là qu'un des sept objectifs. Il y a également la dénonciation du comportement illégal. C'est clairement une déclaration sociétale selon laquelle ce comportement est mauvais et doit être vivement dénoncé.

Un des autres objectifs est d'isoler, au besoin, les délinquants du reste de la société. Dans le cas des délinquants qui commettent le type de crime dont nous sommes en train de parler, je doute qu'il y ait quelqu'un ici qui s'opposerait à cet objectif louable. Un des autres objectifs est de susciter la conscience de leurs responsabilités chez les délinquants, notamment par la reconnaissance du tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité.

Comme nous l'avons fait dans le passé — et je suis certain que nous le ferons dans l'avenir —, nous pouvons débattre la question de la mesure dans laquelle les peines minimales obligatoires ont un effet dissuasif. Toutefois, j'estime qu'il y a d'autres objectifs liés au prononcé des peines qui sont tout aussi importants, et je crois que le projet de loi C-21 nous permettrait de les atteindre.

Avez-vous exagéré votre position lorsque vous avez laissé entendre que le Code criminel n'a pas de rôle à jouer en ce qui concerne ce type de crimes?

**M. Groia :** J'espère que je ne vous ai pas donné cette impression, car ce n'est pas mon point de vue. Il y a — comme vous l'avez souligné — un besoin d'équilibre. Il y a tout un éventail de recours disponibles.

Mon parcours me permet d'intégrer à cette discussion la réalité pratique de la mise en place d'un programme d'exécution visant à protéger les marchés financiers. À titre d'exemple, le délit d'initié n'est considéré comme une infraction criminelle que depuis quelques années. Pourtant, durant bon nombre d'années, j'ai gagné des procès liés à des cas de délit d'initié devant des tribunaux provinciaux. Nous avons envoyé des gens en prison, nous avons infligé des amendes importantes et nous avons intenté des poursuites devant des tribunaux administratifs. J'ai agi en tant

My proposition is that an enforcement agency makes a number of choices. If we have a criminal law sanction available, there are instances where it needs to be used, particularly for repeat offenders or for those who, by their conduct, demonstrate that they are not otherwise governable.

We will not improve the enforcement of the capital markets by adding a mandatory jail sentence. Ninety-six per cent of all security prosecutions in the United States by the SEC take place outside the criminal courts, yet the perception is that the Americans send everyone to jail.

When looking at the overall objectives of an enforcement program and the use of the criminal law power, keep in mind that it is a relatively limited power and a fairly blunt instrument.

If I have left you with the impression that we should do away with it, as someone who makes his living defending these cases, I regret that.

**The Deputy Chair:** Perhaps I overstated my reaction to what you said. We are probably in agreement that the Criminal Code has a role to play and we must find the appropriate balance to get the result we all want. There is work to be done on both sides of the equation, whether administratively or through the Criminal Code.

Earlier Mr. Downes made reference to the provision in the bill that would allow the court to make a prohibition order that would prevent the offender being employed or volunteering in a position that would involve having authority over real property, money or security. I would think the obvious intent of that is to minimize as much as possible offenders reoffending. I am sure we all agree with that objective.

Mr. Downes questioned the effectiveness of the section, saying that perhaps the wording is too vague. I am not so sure of that myself. It refers to someone being prohibited from having authority or control over real property, money or security. I do not know that I find that terribly vague.

What is your sense of the appropriateness of that prohibition order that the court could make?

**Mr. Caylor:** Clearly, the sentencing judge would be able to balance. The comment that was made was that if a person is given that prohibition, they will not be making money to pay any restitution order. The sentencing judge must weigh the importance of the person not having access to those types of jobs in order that he or she will not create more victims with the fact that the person may not be able to make money to pay back a restitution order.

que procureur de la Couronne de l'Ontario lors du procès de l'ancien premier ministre de la Colombie-Britannique — M. Bennett — lorsqu'il a été jugé pour un délit d'initié.

À mon avis, un organisme d'exécution fait plusieurs choix. Si nous disposons d'une sanction en droit pénal, il y a des cas où la sanction doit être utilisée, surtout à l'égard des récidivistes ou des délinquants qui, par leur comportement, montrent qu'on ne peut les maîtriser autrement.

Nous n'allons pas améliorer l'application de la loi sur les marchés financiers en ajoutant une peine d'emprisonnement obligatoire. Quatre-vingt-seize pour cent de toutes les poursuites liées à des valeurs mobilières qui sont intentées par la SEC aux États-Unis ont eu lieu en dehors des tribunaux criminels, pourtant, nous avons l'impression que les Américains envoient tout le monde en prison.

Lorsque vous examinez les objectifs d'ensemble d'un programme d'exécution et l'exercice du pouvoir en matière de droit pénal, n'oubliez pas qu'il s'agit d'un pouvoir relativement limité et d'un instrument plutôt faible.

Si je vous ai donné l'impression que nous devrions en faire fi — en tant que personne qui gagne sa vie à défendre les inculpés dans ce genre d'affaires —, j'en suis désolé.

**Le vice-président :** J'ai peut-être exagéré ma réaction à ce que vous avez dit. Nous convenons probablement que le Code criminel a un rôle à jouer et que nous devons trouver l'équilibre approprié pour obtenir les résultats que nous voulons tous. Il faut travailler sur les deux côtés de la question, que ce soit au chapitre de l'administration ou du Code criminel.

M. Downes a parlé plus tôt de la disposition du projet de loi qui permettrait à un tribunal de formuler une ordonnance d'interdiction qui empêcherait un délinquant d'avoir un emploi ou un travail bénévole dans le cadre duquel il exercerait un pouvoir sur les biens immeubles, l'argent ou les valeurs d'autrui. J'ose croire que l'intention évidente derrière cette disposition est de réduire au minimum la possibilité de récidive. Je suis certain que nous nous entendons tous sur cet objectif.

M. Downes a remis en question l'efficacité de la disposition, indiquant que le libellé est peut-être trop vague. Je n'en suis pas si certain. La disposition permet d'interdire à une personne d'exercer un pouvoir ou un contrôle sur des biens immeubles, l'argent ou des valeurs mobilières. Je ne trouve pas cela terriblement vague.

Quel est votre avis sur le caractère approprié de cette ordonnance d'interdiction qu'un tribunal pourrait rendre?

**M. Caylor :** Il est clair que le juge qui prononce la peine serait en mesure de faire la part des choses. L'observation qui a été présentée, c'est qu'une personne visée par cette interdiction ne gagnera pas d'argent pour verser un dédommagement. Le juge qui impose la peine doit évaluer l'importance d'interdire l'accès de la personne à ce genre d'emploi pour qu'elle ne fasse plus de victimes tout en tenant compte du fait que la personne ne serait peut-être pas en mesure de gagner de l'argent pour donner suite à une ordonnance de dédommagement.

I think it is an appropriate option for the sentencing judge. The judge must use discretion to decide whether it is more important that the convicted person is able to work in order to pay a restitution order or that he or she have no further opportunity to steal from other people.

**Mr. Groia:** I agree with Mr. Caylor. As a practical matter, in the capital markets, the first thing that happens to a person accused of a market offence is that he is kicked out of the market. He is given no access to the marketplace. He is denied the ability to trade and engage in transactions. To the extent that this would provide a similar prohibition order outside the market context, it is a necessary part of an overall enforcement approach. It is superfluous to the market case because I have never had a client convicted of a criminal offence related to market activity who has not been totally removed forever from the capital markets.

**The Deputy Chair:** The impact of the bill would go beyond capital market fraud. There are other types of fraud.

**Mr. Caylor:** Bill C-21 is mirrored in the proposed national regulator act. In thinking of the balancing and amending carried out in this bill, keep in mind that the same wording is included with respect to the criminal provisions of the proposed national regulator act.

**The Deputy Chair:** Gentlemen, thank you for your fascinating, excellent quality presentations. We will now hear from our final panel of the day.

**Senator Joan Fraser (Chair)** in the chair:

**The Chair:** Colleagues, we resume our study of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to the National Defence Act. For our last panel of witnesses, we are pleased to welcome again, for the second time in 24 hours, Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime; and also two witnesses who have made a great effort to be here on very short notice — and I am sure all colleagues will join me in thanking them for that — Simon Roy, Professor; and Al Rosen, Principal, Accountability Research Corporation. We thank you for the effort you made to help us in our work.

[*Translation*]

**Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman, Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:** Senators, thank you for inviting me here to speak with you and to share our views on Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code.

[*English*]

Before speaking directly to the content of Bill C-21, it is important to talk about the true nature of the crime we are discussing and to understand the scope of the problem.

Je crois que c'est une option adéquate pour le juge qui prononce la peine. Le juge doit exercer son pouvoir discrétionnaire au moment de décider s'il est plus important que la personne déclarée coupable soit en mesure de travailler pour verser un dédommagement ou qu'elle n'ait plus aucune occasion de voler d'autres personnes.

**M. Groia :** Je suis d'accord avec M. Caylor. Dans la réalité, la première chose qui arrive à une personne accusée de fraude sur les marchés financiers est son exclusion du marché. L'accès au marché lui est interdit. Elle n'est pas en droit d'effectuer des transactions. Dans la mesure où cela donnerait lieu à une ordonnance d'interdiction semblable en dehors du contexte lié aux marchés, c'est une partie nécessaire d'une approche d'exécution globale. Cela est superflu dans le cas des marchés financiers, car je n'ai jamais eu de client qui a été déclaré coupable d'une infraction criminelle liée à une activité sur le marché sans être complètement expulsé pour toujours des marchés financiers.

**Le vice-président :** L'incidence du projet de loi irait au-delà des fraudes sur les marchés financiers. Il y a d'autres types de fraude.

**M. Caylor :** Le projet de loi C-21 est reflété dans le projet de loi relatif à la création d'un organisme national de réglementation. Au moment d'examiner l'équilibre assuré par le projet de loi et les modifications qu'il apporte, n'oubliez pas que le même libellé est utilisé dans les dispositions pénales du projet de loi relatif à la création d'un organisme national de réglementation.

**Le vice-président :** Messieurs, merci pour vos excellents exposés, qui étaient fascinants. Accueillons maintenant notre dernier groupe de témoins.

**Le sénateur Joan Fraser (présidente)** occupe le fauteuil.

**La présidente :** Chers collègues, nous reprenons notre étude du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la défense nationale en conséquence. Dans notre dernier groupe de témoins, nous avons le plaisir d'accueillir à nouveau — pour la deuxième fois en 24 heures — Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale, Bureau de l'ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels, et deux autres témoins que nous avons invités à la dernière minute et qui ont fait de grands efforts pour être ici aujourd'hui — et je suis certaine que tous mes collègues se joindront à moi pour les remercier —, Simon Roy, professeur; et Al Rosen, directeur, Accountability Research Corporation. Nous vous remercions des efforts que vous faites pour contribuer à nos travaux.

[*Français*]

**Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale, Bureau de l'ombudsman des victimes d'actes criminels :** Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'avoir invitée à vous faire part de notre point de vue sur le projet de loi C-21, la Loi modifiant le Code criminel.

[*Traduction*]

Avant de parler précisément du contenu du projet de loi C-21, il importe de se pencher sur la vraie nature des crimes dont nous sommes en train de discuter et de comprendre la portée du problème.

As late as this morning, charges were laid in an alleged Ponzi scheme, where as many as 40 seniors may have lost their life savings. Victimization by white-collar crime is not only financially devastating but may essentially shatter the lives of all those affected. We have heard from victims who have suffered trauma, including stress, fatigue, shame and humiliation, and who feel as though they are living through a nightmare. Clearly, white-collar crime has a significant impact on victims.

I am encouraged that the government is taking some steps to address this issue. While I generally support the contents of Bill C-21, I encourage the government to engage in a larger discussion about how to meet the needs of victims of financial crime and indeed support all victims who face a financial burden as a result of crime.

First I will address the components of Bill C-21 that have an impact on victims. Time and again, victims have told us that they want the person who harmed them brought to justice. A minimum sentence of two years would not only promote a sense of accountability to the victim on behalf of the offender but also, in my opinion, would act as a public denunciation of the devastating impact financial crime has on unsuspecting and trusting victims. For this reason, we support the introduction of a minimum sentence of two years for fraud over \$1 million.

In recent cases of financial crime in Canada, we have seen a large number of individuals victimized by the same person. Moreover, some of these victims were targeted due to the fact that they were elderly or vulnerable. The introduction of additional aggravating factors, including that which recognizes victims' personal circumstances, including their age, health and financial situation, will serve to contribute to a sentence that is appropriate to the crime committed.

Concealing and destroying records relating to the offence also limits the ability of investigators to trace the monies actually belonging to the victims. Concealing records minimizes or eliminates the ability to recover their money and adds to the severity of the crime. I therefore support the inclusion of these aggravating factors for sentencing.

With regard to the prohibition order, victims have told our office that they do not want what has happened to them to happen to anyone else. In the case of financial crime, victims want the criminal justice system to stop the offender from going on to financially and emotionally devastate other individuals, families and communities. Accordingly, I support the addition of the discretionary prohibition order as means of preventing further victimization.

The next component is the clause with regard to the use of community impact statements. This is a step forward for victims because community impact statements are an important method

Pas plus tard que ce matin, des accusations ont été portées dans une affaire de combine à la Ponzi où jusqu'à 40 personnes âgées auraient perdu toutes leurs économies. La victimisation liée à des crimes en col blanc, en plus d'être dévastatrice sur le plan financier, peut essentiellement détruire la vie des personnes touchées. Nous avons entendu des victimes qui ont souffert de traumatismes, y compris du stress, de l'épuisement, de la honte et de l'humiliation, et qui ont l'impression de vivre un cauchemar. Il est clair que les crimes en col blanc ont une incidence importante sur les victimes.

Je suis encouragée de voir que le gouvernement prend des mesures à cet égard. Même si j'appuie de façon générale le contenu du projet de loi C-21, j'encourage le gouvernement à engager des discussions plus étendues concernant la façon de répondre aux besoins des victimes de crimes financiers et, en effet, d'offrir un soutien à toutes les victimes aux prises avec un fardeau financier en raison d'un crime.

Tout d'abord, je vais me pencher sur les composantes du projet de loi C-21 qui ont une incidence sur les victimes. Maintes et maintes fois, des victimes nous ont dit qu'elles voulaient que la personne qui leur a fait du tort soit traînée devant la justice. Une peine minimale de deux ans permettrait non seulement de susciter chez le délinquant un sentiment de responsabilité à l'égard de la victime, mais aussi — à mon avis — de dénoncer publiquement les effets dévastateurs des crimes financiers sur des victimes qui ne se méfiaient de rien et qui avaient confiance en la personne. Pour ces raisons, nous appuyons l'adoption d'une peine minimale de deux ans lorsque la fraude commise a une valeur supérieure à un million de dollars.

Dans de récents cas de crimes financiers au Canada, un grand nombre de personnes ont été dupées par une même personne. De plus, certaines des victimes étaient ciblées parce qu'elles étaient âgées ou vulnérables. L'ajout de circonstances aggravantes — y compris celles qui reconnaissent la situation personnelle des victimes, dont leur âge, leur état de santé et leur situation financière — contribuera à l'imposition de peines appropriées selon le crime commis.

La dissimulation et la destruction de dossiers relatifs à l'infraction limitent également la capacité des enquêteurs de retracer les sommes qui appartiennent en fait aux victimes. La dissimulation des dossiers réduit ou élimine la capacité de récupérer l'argent et accroît la gravité du crime. J'appuie donc l'ajout de ces circonstances aggravantes aux fins de détermination de la peine.

Quant à l'ordonnance d'interdiction, des victimes nous ont dit qu'elles ne veulent pas que ce qui leur est arrivé arrive à quelqu'un d'autre. Dans le cas des crimes financiers, les victimes veulent que le système de justice pénale empêche le délinquant de continuer de détruire financièrement et émotionnellement d'autres personnes, familles et collectivités. En conséquence, j'appuie l'ajout d'une ordonnance d'interdiction discrétionnaire afin de prévenir toute autre victimisation.

L'autre composante porte sur la disposition relative à l'utilisation de déclarations faites au nom de collectivités. C'est un pas en avant pour les victimes, car les déclarations faites au



or opportunity for recognizing the impact of a crime on a community and not just on an individual. While this bill is definitely a step forward, more needs to be done in real terms with victims with regard to community impact statements.

This being said, we would recommend that Bill C-21 propose that a judge may consider a community impact statement but that the judge be required to consider a victim impact statement.

Community impact statements are an excellent initiative, so long as they are given the same weight as individual victim impact statements in terms of requiring judges to consider them. If used in this manner, I would encourage the government to codify the opportunity for these statements in respect to more types of crime.

Last, but perhaps most important, I would like to speak to the provision that requires judges to consider restitution for victims of fraud. While this bill is definitely a step forward, more needs to be done in real terms for victims with regard to restitution. I am aware that restitution is already provided for in section 738 of the Criminal Code, although it is not used as often as it should be. Although this bill may lend some clarity to a judge's consideration of restitution in sentencing, which I support, in many cases it will not facilitate the victim's access to restitution in any meaningful way.

The issue of restitution for victims of crime highlights the fact that the costs of crime all too often fall to innocent victims. In Canada, in a 2006 study, it was estimated that victims bear 67 per cent of the costs of crime, a number that is totally unacceptable.

We know now that the financial burden of crime on victims can be devastating. This is true not only for white-collar crime but for all victims. All victims suffer, whether it is their inability to work, mounting debt, legal costs or counselling, and I could go on.

It is often said that criminal courts are not and should not be collection agencies. While I understand the realities of the court systems, I also understand from victims the realities of the financial fallout from crime. Restitution is not ordered as much as it could be. When it is ordered, it is difficult to access the money when the offender is generally insolvent or apparently insolvent, with monies hidden or distributed. As a result, victims are provided the option of pursuing civil litigation, which for many is timely and cost prohibitive.

nom de collectivités sont une occasion ou un moyen important de reconnaître les effets d'un crime non seulement sur une collectivité, mais aussi sur une personne. Même si le projet de loi est certainement un pas en avant, d'autres mesures concrètes doivent être prises à l'égard des victimes en ce qui concerne les déclarations faites au nom de collectivités.

Cela dit, nous recommanderions que le projet de loi C-21 propose qu'un juge ait la possibilité de tenir compte d'une déclaration faite au nom d'une collectivité, mais qu'il soit tenu de tenir compte d'une déclaration de la victime.

Les déclarations faites au nom de collectivités sont une excellente initiative, tant qu'on leur accorde le même poids que les déclarations de la victime pour ce qui est d'obliger les juges à en tenir compte. Si on les utilise de cette manière, j'encouragerais le gouvernement à en codifier l'utilisation pour que ces déclarations puissent s'appliquer à d'autres types de crimes.

Enfin — et c'est peut-être le point le plus important —, j'aimerais parler de la disposition selon laquelle les juges sont tenus d'envisager la possibilité de dédommager les victimes de fraude. Même si le projet de loi est certainement un pas en avant, d'autres mesures concrètes doivent être prises à l'égard du dédommagement des victimes. Je sais que le dédommagement est déjà prévu à l'article 738 du Code criminel, même si l'article n'est pas aussi souvent appliqué qu'il devrait l'être. Même si le projet de loi clarifie l'obligation d'un juge d'envisager la possibilité d'un dédommagement au moment de la détermination de la peine — disposition que j'appuie —, dans de nombreux cas, cela n'aidera pas de façon concrète une victime à obtenir un dédommagement.

La question du dédommagement offert aux victimes d'actes criminels met en relief le fait que les coûts de la criminalité retombent trop souvent sur d'innocentes victimes. Au Canada, selon une étude menée en 2006, des victimes assument environ 67 p. 100 des coûts de la criminalité, ce qui est tout à fait inacceptable.

Nous savons maintenant que le fardeau financier d'un crime porté par les victimes peut être dévastateur. C'est vrai non seulement pour les victimes de crimes en col blanc, mais aussi pour toutes les victimes. Toutes les victimes souffrent, que ce soit en raison de leur incapacité de travailler, de l'accumulation de dettes ou des frais d'avocat ou de counseling — et je pourrais continuer encore longtemps.

On dit souvent que les tribunaux criminels ne sont pas et ne devraient pas être des agences de recouvrement. Même si je comprends la réalité de l'appareil judiciaire, je comprends également celle des victimes touchées par les répercussions financières de crimes. L'ordonnance de dédommagement n'est pas utilisée aussi souvent qu'elle pourrait l'être. Lorsqu'un dédommagement est ordonné, il est difficile d'accéder à l'argent, car le délinquant est généralement insolvable ou apparemment insolvable, et les sommes sont cachées ou réparties. En conséquence, les victimes ont la possibilité d'intenter un procès civil, option qui est, pour bien des gens, trop longue et trop coûteuse.

From a victim's perspective, it is easy to come to the understanding that the system does not address their needs for financial reparation. All victims deserve to be supported and it is for this reason that we need to rethink the ways in which we can meet the financial needs of victims of crime.

I do not claim to have all the answers. I know that as a society, we do not want victims to bear this level of financial burden. We need to engage in a dialogue that asks those important questions. How can we do better for victims and how can we ensure that they have access to the financial supports they need?

In closing, I support Bill C-21, but I also recognize that in addition to this bill, we will need to do more collectively for victims. A fresh approach to meeting victims' financial needs will require meaningful and productive dialogue and engagement from many different groups, including victims. It is time to innovate rethink the way we support victims of crime.

[Translation]

I would be pleased to answer any questions you may have.

[English]

**Al Rosen, Principal, Accountability Research Corporation:** I received only yesterday the request to come here today. There was no chance to prepare a particular document and then have it translated. However, we wrote a book called, *Swindlers: Cons and Cheats and How To Protect Your Investments From Them*, which was published four months ago by Madison Press Books. It will give most of the background that I cannot provide.

I have worked many times with Mr. Groia and a few times with Mr. Caylor. I have disagreements with both in what they had to say. I do not think some of the facts that were cited to you in the previous session are facts. I will try to answer those in questions.

In general, I support a step forward, so to speak, with this bill. I understand some of the quibbling over a few things. I also share your comments that much more has to be done. Anyone who thinks that there is not a problem in Canada is far off base. Let me explain. Accountability research is the one organization we have that does analyses of various companies and sends out the buy, sell, hold, or, in the case of Nortel and the business of income trusts, we said: Run as fast as you can, as far as you can and as early as you can. If you check our track record, you will find that we called many of these failures years in advance.

For example, two years ago, I spent 21 days in court on the *Castor Holdings* bankruptcy case. People talk about how long it takes to get justice in Canada. I was hired in the summer of 1992, and here we are 19 years later, and we still do not have a decision.

Du point de vue des victimes, il est facile d'arriver à la conclusion que l'appareil judiciaire ne répond pas à leurs besoins en matière de réparation financière. Toutes les victimes méritent de recevoir du soutien, et c'est pour cette raison que nous devons revoir les façons dont nous pouvons répondre aux besoins financiers des victimes d'actes criminels.

Je ne prétends pas avoir toutes les réponses. Je sais qu'en tant que société, nous ne voulons pas que les victimes assument un tel fardeau financier. Nous devons engager un dialogue sur ces questions importantes. Que pouvons-nous faire pour mieux aider les victimes? Et comment pouvons-nous nous assurer qu'elles ont accès au soutien financier dont elles ont besoin?

Pour conclure, j'appuie le projet de loi C-21, mais je reconnais également qu'en plus du projet de loi, nous devons en faire davantage, en tant que collectivité, pour les victimes. L'adoption d'une nouvelle approche visant à répondre aux besoins financiers des victimes nécessitera un dialogue constructif et productif et la mobilisation de nombreux groupes différents, y compris les victimes. Il est temps de revoir la façon dont nous appuyons les victimes d'actes criminels.

[Français]

Je serai heureuse de répondre à vos questions.

[Traduction]

**Al Rosen, directeur, Accountability Research Corporation :** Je n'ai reçu qu'hier l'invitation à venir témoigner aujourd'hui. Il m'était donc impossible de préparer un mémoire et de le faire traduire. Toutefois, nous avons écrit un livre, intitulé *Swindlers : Cons and Cheats and How To Protect Your Investments From Them*, qui a été publié il y a quatre mois par Madison Press Books. Ce livre vous procurera en bonne partie la mise en contexte que je ne peux vous offrir.

J'ai travaillé à de nombreuses occasions avec M. Groia et quelques fois avec M. Caylor. Je conteste quelques propos qu'ils ont tenus. Je ne crois pas que certains faits qui vous ont été présentés lors la séance précédente sont des faits. Je vais essayer de commenter cela au moyen de questions.

En général, j'appuie le pas avant — pour ainsi dire — que le projet de loi permet de faire. Je comprends les querelles qui ont lieu à l'égard de certaines choses. Je partage également votre avis selon lequel il reste beaucoup à faire. Toute personne qui croit qu'il n'y a aucun problème au Canada se trompe lourdement. Permettez-moi de m'expliquer. Accountability research est le seul organisme qui effectue des analyses de diverses sociétés et qui formule des recommandations : achetez, vendez, conservez ou, dans le cas de Nortel ou des entreprises de fiducie de revenu, courez aussi vite que vous pouvez, aussi loin que vous pouvez et dès que vous pouvez. Si vous jetez un coup d'oeil à nos antécédents, vous constaterez que nous avons prédit bon nombre de ces échecs des années à l'avance.

À titre d'exemple, il y a deux ans, j'ai passé 21 jours en cour dans l'affaire de la faillite de *Castor Holdings*. Les gens parlent du temps qu'il faut pour que justice soit faite au Canada. J'ai été embauché à l'été de 1992, et nous voici 19 ans plus tard, et aucune

There are some sickness problems with one of the judges and so on. Aside from all of that, these cases are endless. We recently settled a fraud case that went on for 24 years, missed by the auditors.

I have done some of the Alberta bank failures, especially Northland Bank; Victoria Mortgage; Shamray Group, in part; Hercules Management; Confederation Life; Standard Trust; and several in Montreal. I have gone across the country to testify endless times. In that sense, the frustration built up with us that nothing was happening in so many areas it led to the book being written.

The other part I want to stress, which is maddening for us, is that Canada adopted International Financial Reporting Standards, effective January 1, 2011, with virtually no debate in this country. This is not only a federal problem but also a problem right across the country. The idea was to have the IFRS be part of a world method of financial reporting. It is nothing of the kind. It was sold to the governments that it was principles-based; but lots of luck finding the principles. It was to be on a comparability basis; but it is not that at all. For example, in Canada a real estate company can have its building and say it is the head office building. It will be reported this year in financial statements right across Canada at cost, which might have been 30 years ago. Others, such as RioCan were permitted a one-time write-up of \$1.6 billion. The Brookfield Group will adjust their numbers every quarter. We are well into a disaster, and I am being very polite in calling it “a disaster.” Yet, I do not see this bill coming anywhere close to addressing what I see as a major catastrophe over the next several years.

Anyone who thinks it is easy to find Ponzi schemes, forget it. I know from our long client history that very few of these frauds get reported to the police. Using those statistics is no starting point whatsoever. I have had this problem in testifying before both Senate and parliamentary committees: People keep saying stick to the compartment that we are dealing with today. However, you cannot do that when you are talking about securities frauds. Mr. Groia can say all he wants about things getting better; but there is no hope they are getting better, and we know that from the number of emails we receive; the number of cases we have; and the frustration in dealing with the courts. I did not hear mentioned in the previous session that there are such things as class actions. For the most part, we are getting the restitution through class actions, through the civil procedure and through what they call “a balance of probabilities that there is a problem.” Going to the criminal courts requires proving intent and beyond a reasonable doubt.

décision n'a toujours été rendue. Un des juges, entre autres, éprouvait des problèmes de santé. Mis à part tout cela, ces affaires sont interminables. Nous avons récemment réglé une affaire de fraude qui a duré durant 24 ans et qui avait échappé à l'attention des vérificateurs.

Je me suis occupé de faillites bancaires en Alberta, dont la Norbanque, Victoria Mortgage, Shamray Group — en partie —, Hercules Management, Confédération Vie, Standard Trust et plusieurs banques à Montréal. Je me suis rendu aux quatre coins du pays pour témoigner à maintes occasions. En ce sens, la frustration qui s'accumulait, en raison du fait que rien ne se passait dans autant de secteurs, a mené à l'écriture du livre.

L'autre point sur lequel je voudrais insister — et qui nous fâche —, c'est que le Canada a adopté les Normes internationales d'information financière — les NIIF —, lesquelles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, et qu'il n'y a eu au pays pratiquement aucun débat sur la question. Il ne s'agit pas seulement d'un problème fédéral : c'est un problème qui touche tout le Canada. L'idée était d'intégrer les NIIF dans une méthode mondiale de communication de l'information financière. Cela n'a rien à voir. On a vendu aux gouvernements l'idée selon laquelle les normes étaient fondées sur des principes, mais bonne chance pour trouver les principes. Les normes devaient être fondées sur la comparabilité, mais ce n'est pas du tout le cas. À titre d'exemple, au Canada, une société immobilière peut posséder son bâtiment et dire qu'il s'agit de son siège social. La valeur au coût sera constatée dans les états financiers de l'exercice en cours pour les bâtiments partout au pays, et cette valeur pourrait dater d'il y a 30 ans. D'autres sociétés, comme RioCan, ont eu droit à une réévaluation unique de 1,6 milliard de dollars. Le groupe Brookfield rajustera ses chiffres tous les trimestres. Nous sommes en plein désastre — et je suis très poli lorsque j'appelle cela « un désastre ». Pourtant, je suis d'avis que le projet de loi est loin de pouvoir prévenir ce qui s'annonce comme une catastrophe importante au cours des années à venir.

Si vous pensez qu'il est facile de repérer les combines à la Ponzi, oubliez ça. À la lumière de nos longs antécédents avec nos clients, je sais que très peu de ces fraudes sont signalées à la police. Il serait illusoire d'utiliser ces statistiques comme point de départ. J'ai eu ce problème lorsque j'ai témoigné devant des comités sénatoriaux et parlementaires : les gens répètent sans cesse qu'il faut s'en tenir à la question du jour. Toutefois, on ne peut pas faire cela lorsqu'on parle de fraudes en valeurs mobilières. M. Groia peut dire tout ce qu'il veut concernant le fait que les choses s'améliorent, mais il n'y a aucun espoir que cela arrive, et nous savons cela en raison du nombre de courriels que nous recevons, du nombre de dossiers que nous avons et de la frustration à l'égard des tribunaux. Au cours des témoignages précédents, je n'ai pas entendu parler de recours collectifs. Dans la plupart des cas, nous obtenons un dédommagement au moyen de recours collectifs, de procédures civiles et de ce qu'ils appellent « une prépondérance de probabilités qu'il y ait un problème ». Pour se présenter devant des tribunaux criminels, on doit démontrer l'intention et prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé est coupable.

I understand the point being made that parts of the bill are helpful for other purposes. If we are kidding ourselves for one second that this is anything other than a drop in the bucket, we are in for very serious problems. That is where I come from. I will be glad to elaborate. We did not write the *Swindlers* book because we thought Canada was improving.

[Translation]

**Simon Roy, Professor, as an individual:** This is a very important subject for me, particularly because I am a professor in a crime program at the University of Sherbrooke and am a lawyer. There has been considerable discussion on this topic for a number of years and I must say I am pleased to be appearing before this committee on this matter.

Generally speaking, the bill being introduced is a step in the right direction. Obviously, we have not yet reached our destination; this is only one step. I would have liked to see more measures concerning the certainty of punishment rather than the severity of punishment. However, I understand that, in absolute terms, if we at least work on severity, that is already a start, but we must also work on the certainty of punishment and thus ensure that people are caught when they defraud.

The bill generally reflects a certain mistrust of judges, and I find that hard to understand. I believe the houses of Parliament should have a positive dialogue with judges. When I see a minimum sentence imposed here — which suggests that judges find it hard to impose the appropriate sentence in certain cases — and obligations to draft specific points in judgments in two places in their reasons, I get the impression there is a certain mistrust of judges. That perhaps should be verified.

As for perhaps more specific points, let us first consider clause 2. It has to be understood that the two-year sentence means automatic penitentiary time. That seems harsh to me, and I believe a term of less than two years could have been set and judges could have been allowed some discretion because penitentiary may not be appropriate in certain cases. Among other things, I am thinking of the case of accomplices.

It must be understood that we are not just talking about the individual who is charged with fraud; there can also be an accomplice. So the individual who simply helped make the fraud possible — by forging a document, for example — could also be subject to the two-year sentence. That seems harsh to me.

Another possibility is the case of the \$1 million figure. It must be understood that, in criminal law, the \$1 million value does not represent the victim's loss. In fraud cases — and we see this in the *Theroux* judgment, the leading Supreme Court fraud case — the risk of privation is sufficient. So when you talk about a total value of \$1 million, it is possible that the victim, very fortunately, may not have suffered any loss, but that the value of the subject-matter of the fraud may nevertheless have been greater than \$1 million in the eyes of the law. So one must pay attention to the notion of subject-matter of fraud here; it does not necessarily refer to the

Je comprends le point selon lequel certaines parties du projet de loi sont utiles à d'autres fins. Si nous nous leurrions au point de croire que ce projet de loi n'est pas une goutte d'eau dans l'océan, de graves problèmes nous attendent. C'est là où je veux en venir. Je serai heureux de fournir des précisions. Nous n'avons pas écrit le livre *Swindlers* parce que nous pensions que le Canada s'améliorerait.

[Français]

**Simon Roy, professeur, à titre personnel :** C'est pour moi un sujet qui est fort important, particulièrement parce que je suis professeur dans un programme de lutte à la criminalité financière à l'Université de Sherbrooke et avocat. Donc on en parle beaucoup depuis plusieurs années et je dois dire que je suis heureux de comparaître devant le comité à ce sujet.

De façon générale, le projet de loi présenté est un pas dans la bonne direction. Évidemment, nous ne sommes pas encore à destination, ce n'est qu'un pas. J'aurais aimé voir plus d'éléments qui touchent la certitude de la punition plutôt que la sévérité de la punition. Toutefois, je comprends que dans l'absolu, si au moins on travaille sur la sévérité, c'est déjà un début, mais il faudrait aussi travailler sur la certitude de la punition, donc s'assurer que les gens soient pris lorsqu'ils fraudent.

De façon générale, le projet de loi traduit une certaine méfiance face aux juges et j'ai de la difficulté à me l'expliquer. Je pense qu'il faudrait que les Chambres du Parlement aient un dialogue qui soit positif avec les juges. Quand je vois ici l'imposition d'une peine minimale — ce qui laisse croire que les juges ont de la difficulté à trouver la peine appropriée dans certains cas — et des obligations de rédiger des points précis dans les jugements qu'on trouve à deux endroits dans leurs motifs, j'ai l'impression qu'il y a une certaine méfiance face aux juges. Ce serait peut-être à vérifier.

Pour des points peut-être plus spécifiques, examinons d'abord l'article 2. Il faut réaliser que la peine de deux ans, c'est le pénitencier automatique. Cela me semble sévère et je pense qu'on aurait pu y aller en bas de deux ans et laisser une certaine discrétion aux juges parce que dans certains cas, peut-être que le pénitencier n'est pas approprié. Je pense, entre autres, au cas du complice.

Il faut comprendre qu'il n'y a pas seulement le fraudeur qui est accusé de fraude, il peut aussi y avoir son complice. Donc, la personne qui aura simplement servi à permettre la fraude — en faisant, par exemple, un faux — pourrait elle aussi être visée par la peine de deux ans. Cela me semble sévère.

Autre possibilité, aussi, c'est le cas de l'objet d'un million. Il faut comprendre que l'objet d'un million, en droit criminel, ce n'est pas la perte de la victime. En matière de fraude — et on le voit dans l'arrêt *Theroux*, la principale décision de la Cour suprême en matière de fraude —, le risque de privation suffit. Donc, quand on parle d'un objet d'un million, il est possible que la victime, de façon très chanceuse, n'ait pas subi de perte, mais que l'objet de la fraude soit quand même supérieur à un million aux yeux du droit. Il faudrait donc faire attention à la notion d'objet de la fraude ici, ce n'est pas nécessairement la perte de la

victim's loss. I would perhaps have liked it to be limited to the loss suffered by the victim or to see the two-year sentence changed to reflect that.

My main fear, again with regard to clause 2 of the bill, is that there will be a plea bargain between the Crown and the defence. I think defence counsel will approach the Crown prosecutor and say that he is ready to plead guilty to an offence other than section 380 of the Criminal Code to avoid the two-year minimum sentence or that he is ready to plead guilty provided the charge is fraud under \$1 million. That might possibly result in more negotiations, which can be positive, because that will be conducive to a rapid resolution of cases, but at the same time negative because the Crown attorney might be tempted to go for easier convictions and to get around the minimum sentence.

As I said earlier with regard to clause 3 of the bill, I do not think there is any point in requiring the judge to record proceedings. Why? Here the judge is being asked to record the aggravating factors he has considered, and I ask myself the following question: if he forgets to do so, will that be a ground for appeal? What we ultimately want is for the sentence to be tough enough, not for the judge to have to go through specific formalities. So is it really worth the trouble to require the judge to record proceedings?

I was pleased to see that aggravating circumstances have been added, but one has been forgotten, one that is important but in fact is the main one, and that would be fraud involving public funds. We know that fraud over \$1 million is often committed against the government. In case law, that is a very significant aggravating factor and it would send the clear message that defrauding the government is fraud, stealing is stealing, even if it involves public money. We especially see this in tax matters. People get the impression that, when they engage in tax fraud, it is not serious. There have been cases in the province of Quebec, involving the businesses of Tony Accurso, in which the issues were resolved from a tax standpoint, even though these were very significant frauds. I would have liked the aggravating circumstances to include the fact that the funds come from the public. You were talking about Vincent Lacroix and his 9,200 victims, but, when someone defrauds the Government of Quebec, it does not concern just 9,200 victims, but rather seven million victims. I do not think that should be forgotten.

With regard to clause 4, France has already shown the way on this. In French law, a victim may be a civil party to a criminal trial and claim compensation in the course of that criminal trial. There are significant benefits to this, the main one being that this avoids overlapping trials as it is possible to conduct only one proceeding. The disadvantage, in my opinion, and an important one, is that the victim is not necessarily well represented by counsel in making his claim because the government prosecutor's role is clearly not to represent the victim, and the prosecutor does not have the time to ensure that the victim makes all the appropriate demands. Some consideration should therefore be given to a support system for victims wishing to file claims under criminal law.

victime. Je l'aurais peut-être limitée à la perte subie par la victime ou changé la peine de deux ans pour tenir compte de cela.

Ma principale crainte, toujours sur l'article 2 du projet de loi, c'est qu'il risque d'y avoir une négociation de plaidoyer entre la Couronne et la défense. À mon avis, l'avocat de la défense approchera l'avocat de la Couronne et dira qu'il est prêt à plaider coupable sur une infraction autre que l'article 380 du Code criminel, pour éviter le minimum de deux ans, ou qu'il est prêt à plaider coupable à condition qu'il y ait une fraude qui soit prévue en bas d'un million. Cela pourrait possiblement donner lieu à plus de négociations, ce qui peut être positif, car cela favorisera le dénouement rapide des dossiers, mais en même temps négatif, parce que le procureur de la Couronne pourrait être tenté d'aller chercher des condamnations plus simples et passer outre à la peine minimale.

Sur l'article 3 du projet de loi, comme je l'ai dit tantôt, une inscription obligatoire pour le juge me semble inutile. Pourquoi? On demande ici que le juge inscrive quels sont les facteurs aggravants qu'il a considérés, et je me pose la question suivante : S'il oublie de le faire, sera-ce un moyen d'appel? Ce qu'on veut, dans le fond, c'est que la peine soit suffisamment importante et non que le juge ait rempli des formalités précises. Alors, est-ce que cela vaut vraiment la peine d'en faire une inscription obligatoire?

J'étais heureux de voir les circonstances aggravantes qui ont été ajoutées, mais une a été oubliée, qui est fort importante, en fait qui est la principale, ce serait la fraude contre les deniers publics. On sait que les fraudes de plus d'un million sont souvent faites contre le gouvernement. En jurisprudence, c'est un facteur aggravant très important et cela enverrait le message clair que frauder le gouvernement, c'est frauder, que voler, c'est voler, même si c'est de l'argent public. On le voit surtout en matière d'impôt. Les gens ont l'impression que lorsqu'on fraude en matière d'impôt, ce n'est pas grave. Il y a eu des dossiers, dans la province de Québec, avec les entreprises de Tony Accurso où cela s'est réglé au niveau fiscal, même si c'étaient des fraudes très importantes. J'aurais aimé voir, parmi les circonstances aggravantes, le fait que les fonds proviennent du public. On parle de Vincent Lacroix et de ses 9 200 victimes, mais lorsque quelqu'un fraude le gouvernement du Québec, il ne s'agit pas seulement de 9 200 victimes, mais bien de 7 millions de victimes. Je pense qu'il ne faudrait pas l'oublier.

Sur l'article 4, la France a déjà montré le chemin là-dessus. En droit français, la victime peut être partie civile au procès criminel et demander un dédommagement à l'intérieur même du procès criminel. Il y a des avantages intéressants, le principal étant d'éviter le dédoublement de procès, donc on fait une seule procédure; le désavantage, à mon avis, qui est important, c'est que la victime n'est pas nécessairement bien représentée par avocat pour faire sa réclamation, parce que le procureur de la Couronne manifestement n'est pas là pour représenter la victime et n'a pas le temps de s'assurer que la victime fasse toutes les demandes appropriées. Il faudra donc penser à un système de support à la victime qui veut faire une réclamation par le biais du droit criminel.

I do not know whether organizations such as CAVAC, which is Quebec's Centre d'aide aux victimes d'actes criminels, could provide that support, but victims definitely will not be able to complete the form provided in the Criminal Code in a completely satisfactory manner. It is important to help victims make the most comprehensive claims possible, or else they will, in any case, have to go back to civil court after the fact. This is a step in the right direction, but victims will have to be provided with the resources to really take advantage of it.

The prohibition from holding employment is a very good idea, but will it be possible to enforce it in practice? The prohibition from driving while impaired is an obvious parallel, except that you need a licence to drive and police officers do some monitoring of that. Who will do the monitoring here? The idea is good, but I am not sure that it will yield very effective results in practice, unless there is a verification procedure.

As regards the community statement or community impact statement, I think that is an excellent idea. Earlier the Chair read the various criminal law objectives and one of those objectives was denunciation. I believe that enabling victims to speak before the judge is one way to give them power and the feeling of being heard, and even if the sentence is not what they hoped for, simply having the opportunity to speak to the judge is very important.

In conclusion, with your permission, I believe that Bill C-21 is a good thing, but there are nevertheless things in the Criminal Code that could have been used instead and that can be used instead. Among other things, I am thinking of section 462.37 of the Criminal Code, which provides that, for crimes that generate proceeds of crime, which is the case of fraud, there may be forfeiture or, if the money has been spent, a fine instead of forfeiture. Where the proceeds of crime are worth \$1 million or more, a consecutive prison term of five to 10 years may be substituted for a fine. This is a very good measure because the convicted individual is assessed a fine and knows that he can go to prison for five years if he does not pay; that puts enormous pressure on him to reimburse the victims, to put the money back into the system.

I believe we would do well to use section 462.37 of the Criminal Code. It is currently not being used, simply because Crown prosecutors are overworked and do not have the time. But it is a tool that exists.

I would not like Bill C-21 to have the effect of taking the money in order to do more punishment and less prevention. I believe it is important to put a lot of eggs in the prevention basket. Mete out punishment, yes, but what is important is really prevention because, as we were saying earlier, criminals engaged in fraud conduct a cost-benefit analysis before committing their acts. The question that arises is not: What sentence will I get if I get caught, but rather am I going to get caught?

Je ne sais pas si des organismes comme le CAVAC, qui est le Centre d'aide aux victimes d'actes criminels au Québec, pourraient fournir ce support, mais c'est certain que la victime ne sera pas capable de remplir le formulaire qui est dans le Code criminel de façon complètement satisfaisante. Il serait important de l'aider à faire la réclamation la plus complète possible, sinon elle devra retourner au civil de toute façon par la suite. C'est un pas dans la bonne direction, mais il faudra donner les moyens à la victime de vraiment en profiter.

L'interdiction d'occuper un emploi est une très bonne idée, mais est-ce que cela sera possible de l'exécuter en pratique? L'interdiction de conduire en matière de facultés affaiblies est un parallèle évident, sauf que pour conduire cela prend un permis et les policiers font une certaine surveillance. Ici, qui fera la surveillance? L'idée est bonne, mais je ne suis pas certain qu'en pratique elle donnera des résultats très efficaces, à moins qu'il y ait une procédure de vérification.

Pour ce qui est de la déclaration à la collectivité ou au nom de la collectivité, je pense que c'est une excellente idée. Le président lisait tout à l'heure les divers objectifs du droit criminel et l'un de ces objectifs était la dénonciation. Je pense que de permettre aux victimes de s'exprimer devant le juge est une façon de leur donner du pouvoir et le sentiment d'être entendues, et même si la peine n'est peut-être pas à la hauteur de ce qu'elles espèrent, le simple fait d'avoir eu la possibilité de parler au juge est très important.

En conclusion, si vous me permettez, je crois que le projet de loi C-21 est quelque chose d'intéressant, il y a cependant des choses dans le Code criminel qui auraient pu être utilisées à la place et qui peuvent être utilisées à la place. Je pense entre autres à l'article 462.37 du Code criminel qui prévoit que pour les crimes qui donnent lieu à des produits de la criminalité, ce qui est le cas de la fraude, il peut y avoir une confiscation ou, si l'argent a été dilapidé, une amende de remplacement. Dans le cas où le produit de la criminalité étant un million ou plus, l'amende de remplacement peut se transformer en peine de prison consécutive de cinq à dix ans. C'est une mesure très intéressante, car la personne condamnée qui se voit imposer une amende de remplacement et qui sait qu'elle risque d'aller en prison cinq ans si elle ne paie pas, cela lui met une pression énorme pour rembourser les victimes, pour remettre l'argent dans le système.

Je pense qu'on aurait avantage à utiliser l'article 462.37 du Code criminel. Présentement, il n'est pas utilisé, simplement parce que les procureurs de la Couronne sont débordés et n'ont pas le temps. Mais c'est un outil qui existe.

Je ne voudrais pas que le projet de loi C-21 fasse en sorte de prendre de l'argent pour faire plus de punitions et moins de prévention. Je pense que c'est important de mettre beaucoup d'oeufs dans le panier de la prévention. Donner une punition, oui, mais ce qui est important, c'est vraiment la prévention parce que, comme on le disait plus tôt, le criminel, en matière de fraude, fait une analyse coût/bénéfice avant de poser son geste. La question qui se pose, ce n'est pas : quelle peine vais-je avoir si je me fais prendre, mais plutôt vais-je me faire prendre?

One final detail and I will finish with that. Fraud is serious; it is significant; it is good that we are adding a minimum sentence, but other offences should not be forgotten. If I or my children are victims of sexual assault, I consider it quite curious to recommend a minimum prison term of 45 days for sexual touching involving a child, but two years for fraud over \$1 million. There is a lack of proportion here and that sends the following debatable message to society: even though it is \$1 million, it is much, much more important than the sexual integrity of our children.

There is a lack of proportion in the sentences, which could be corrected by reducing the minimum term for fraud.

**The Chair:** Thank you very much. The three of you are providing us with a lot of food for thought.

**Senator Poulin:** Ms. Sullivan, Mr. Rosen and Mr. Roy, thank you for your excellent presentations.

Ms. O'Sullivan, I would like to know more about your mandate as Canada's federal ombudsman for victims of crime in order to have a better understanding of the context of your presentation.

[English]

**Ms. O'Sullivan:** Thank you for the question. Normally, I start with a better explanation. I was reflective of the time constraints.

Our mandate has several portions. One is that we can review complaints against federal agencies, if victims of crime have complaints. The other is through the Minister of Justice. I can make recommendations to policy and legislative changes in relation to victims of crime and also identify new and emerging issues.

If you go to the actual components of the mandate, one that is not written but which certainly the Government of Canada created was to provide a voice to victims. I am here today to bring the voice of victims to the table and amplify their issues, concerns and needs. That is a short version.

We can help victims of crime individually. If there is an individual complaint and if they contact our office, it does not fall within our mandate, but we can refer. As you are aware, many services that are applied directly to victims are provided at the provincial, territorial and local level.

The other way we do so is collectively, by bringing that voice to many of the issues, including proposed legislation.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you for your presentation, which was very interesting. We could definitely spend the evening discussing issues such as compensation. So it is that point that I am going to focus on more particularly.

Un dernier détail et je terminerai là-dessus. La fraude c'est grave, c'est important, c'est bien qu'on ajoute une peine minimale, mais il ne faudrait pas oublier les autres infractions. Si je suis victime d'agression sexuelle ou que mes enfants le sont, je trouve cela un peu particulier qu'on recommande une peine de 45 jours d'emprisonnement minimum pour contact sexuel avec un enfant, mais deux ans pour une fraude d'un million. Il y a une disproportion ici et cela envoie le message discutable suivant à la société : Même si c'est un million, c'est beaucoup, beaucoup plus important que l'intégrité sexuelle de nos enfants.

Il y a une disproportion dans les peines, ce qui pourrait être corrigé en réduisant la peine minimale pour la fraude.

**La présidente :** Merci beaucoup. Vous nous apportez, tous les trois, beaucoup de matières à contempler.

**Le sénateur Poulin :** Je vous remercie madame Sullivan, monsieur Rosen et monsieur Roy pour vos excellentes présentations.

Madame O'Sullivan, j'aimerais mieux connaître votre mandat comme ombudsman pour les victimes de crime au Canada, afin de mieux saisir le contexte de votre présentation.

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Merci pour la question. Normalement, je débute avec de meilleures explications. Je tenais compte des contraintes de temps.

Notre mandat est divisé en plusieurs parties. Nous pouvons, entre autres, examiner les plaintes déposées contre des organismes fédéraux — si les victimes d'actes criminels ont des plaintes. L'autre partie concerne le ministère de la Justice. Je peux recommander des modifications des politiques et des lois à l'égard des victimes d'actes criminels et faire état de nouveaux problèmes et de problèmes naissants.

Si on passe aux composantes réelles du mandat, l'une d'entre elles — qui n'est pas écrite, mais qui a certainement été créée par le gouvernement du Canada — vise à donner une voix aux victimes. Je suis ici aujourd'hui pour parler au nom des victimes et pour faire connaître leurs problèmes, préoccupations et besoins. Voilà donc l'essentiel de mon mandat.

Nous pouvons aider chaque victime d'actes criminels. S'il y a une plainte personnelle et si des victimes communiquent avec notre bureau, cela ne fait pas partie de notre mandat, mais nous pouvons les aiguiller vers quelqu'un d'autre. Comme vous le savez, bon nombre de services qui concernent directement les victimes sont offerts à l'échelon provincial, territorial ou local.

L'autre façon, c'est d'agir collectivement en donnant aux victimes une voix à l'égard de nombreux enjeux, y compris les projets de loi.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci de votre présentation qui était très intéressante. On pourrait sûrement passer la soirée à discuter d'éléments comme le dédommagement. C'est donc sur ce point que je vais m'attarder plus particulièrement.

Mr. Roy, as you said, France has an enviable mechanism in the area of criminal proceedings in which they simultaneously conduct civil proceedings, as a result of which, when a criminal is convicted, the court simultaneously sentences him to compensate his victims. A national compensation fund is provided for if the criminal is insolvent. In France, the government provides a lawyer to support the family.

I hailed this concept of compensation in this bill because, when an act includes compensation for victims, that means that we are taking victims' interests into account and granting them the right to compensation.

I would like to know whether this notion of compensation should be included in all aspects of the Criminal Code in a future Criminal Code reform — because as is increasingly being said, the Criminal Code has gotten quite long — in order to eventually offer better support for victims at trials. As we know, the Crown prosecutor is not the victim's counsel, but rather that of the government, whose interests he or she represents. While the government will often provide support for the criminals, through legal aid, it does not do the same for victims.

I would like to have your views on an eventual in-depth review to include the notion of victim compensation in the Criminal Code wherever harm has been caused.

**Mr. Roy:** Thank you. That is a very interesting question, but one that unfortunately involves three major problems. The first is clearly a problem of joint jurisdictions. Whether we like it or not, the Canadian state is a federal state and compensation for victims is a provincial jurisdiction. Consequently, compensation is possible under section 738 of the Code, but within very strict limits. We could not have France's system as it stands; some changes would have to be made. That could be improved, yes, but I believe we could never completely replace civil proceedings unless the Constitution is amended. I do not think we have gotten to that point.

The other problem is even more serious, and that is the insolvency of the accused. It is possible to go after money in only very few cases. In fact, prison terms tend to accentuate the insolvency of the accused. So that is another big problem. It does not prevent us from improving the compensation process, but no compensation will be possible in many cases quite simply because no money is left.

Lastly, the final problem involves legal differences among the provinces. Where the criminal law grants compensation, it is assumed that it will do so under applicable provincial law. The applicable law for victim compensation in Quebec is not the same as that in Ontario or British Columbia. Consequently, in the circumstances, this may become a problem for the federal government, and the federal government obviously cannot make specific compensation rules because that would really violate the shared jurisdictions. This definitely poses a problem. Perhaps a simpler way to resolve the situation would be to reach an

Monsieur Roy, comme vous l'avez dit, la France a un mécanisme à envier dans le domaine des procédures au criminel, où on entame simultanément des procédures au civil, ce qui fait que lorsqu'un criminel est condamné, le tribunal va le condamner en même temps à indemniser ses victimes. Et si le criminel n'est pas solvable, il y a un fonds national d'indemnisation qui est prévu. En France, l'État fournit un avocat pour appuyer la famille.

J'ai salué dans ce projet de loi cette notion de dédommagement, parce que lorsqu'une loi intègre le dédommagement de ses victimes, cela veut dire qu'on prend en compte l'intérêt des victimes, on leur reconnaît le droit d'être dédommagés.

J'aimerais savoir si, dans une future réforme du Code criminel — parce que comme on le dit de plus en plus, le Code criminel est rendu assez volumineux —, cette notion de dédommagement devrait se retrouver dans tous les éléments du Code criminel afin d'arriver éventuellement à offrir un meilleur soutien aux victimes lors des procès. Comme on le sait, l'avocat de la Couronne n'est pas celui de la victime mais bien celui du gouvernement, dont il a les intérêts à cœur. Alors que l'État va souvent fournir un soutien aux criminels, via le service d'aide juridique, il ne fera pas de même pour les victimes.

J'aimerais avoir votre point de vue par rapport à une éventuelle réflexion en profondeur afin d'intégrer, dans le Code criminel, la notion de dédommagement des victimes partout, lorsqu'il y a effectivement dommage.

**M. Roy :** Merci, c'est une question très intéressante mais qui comporte malheureusement trois problèmes majeurs. Le premier est manifestement un problème de partage des compétences. Qu'on le veuille ou non, l'État canadien est un État fédéral et le dédommagement des victimes est de juridiction provinciale, donc le dédommagement est possible en vertu de l'article 738 du code, mais dans des limites très strictes. Nous ne pourrions pas avoir le système de la France tel qu'il est, il y aurait des aménagements à faire. Cela pourrait être amélioré, oui, mais je pense qu'on ne pourrait jamais complètement remplacer le civil à moins d'une modification constitutionnelle. Je ne pense qu'on en soit rendu là.

L'autre problème qui est encore plus important, c'est l'insolvabilité des accusés. Dans très peu de dossiers, il est possible d'aller chercher un montant d'argent. En fait, les peines de prison ont tendance à accentuer l'état d'insolvabilité de l'accusé. C'est donc une autre problématique qui est importante. Cela n'empêche pas d'améliorer le processus de dédommagement, mais dans bien des cas, il n'y aura pas de dédommagement possible, tout simplement parce qu'il ne reste plus d'argent.

Finalement, le dernier problème concerne les différences au plan juridique selon les provinces. Quand le droit criminel veut accorder un dédommagement, on présume qu'il va l'accorder en vertu du droit provincial applicable. Et le droit applicable pour le dédommagement des victimes au Québec n'est pas le même que celui en Ontario ou en Colombie-Britannique. Donc dans ce contexte, pour l'État fédéral, cela peut devenir problématique. Et évidemment, l'État fédéral ne peut pas faire des règles précises en matière de dédommagement, car cela irait vraiment à l'encontre du partage des compétences. C'est certain que cela pose problème.



agreement with the provinces — and that is definitely possible — so that a criminal conviction considerably facilitates subsequent civil recourse, perhaps in the form of facilitated evidence or a provincial provision to the effect that, when a person has been convicted in criminal court, there is automatic recourse to civil remedies which is granted subject to determination of the amount of compensation.

So there are definitely things that could be done, but there are constitutional and factual limits, such as the insolvency of the accused, which are significant in this instance.

**Senator Boisvenu:** I am going to put both of you on another track: in the health field, the provinces provide services directly to citizens. Canada subsidizes the provinces in part for services, which enables Canada to require that each province provide a minimum service level. And if the provinces want to provide more, they have to fund themselves.

Victim aid is a provincial responsibility and criminal assistance under incarceration legislation is a federal responsibility. Consequently, depending on where you commit a crime in Canada, if you are serving your sentence at a federal penitentiary, you will have the same services in all provinces.

Four provinces currently provide no services to victims, four offer poor service and four more deliver good services. If we adopted national standards for victim assistance to say that Canadian citizens, from whatever province, must receive a minimum level of service and that the federal government will subsidize a portion of it, would that be one way to get around those obstacles?

And Ms. O'Sullivan, in your view, would that be an approach that you as ombudsman could advocate to the federal government?

[English]

**Ms. O'Sullivan:** I will add to the obstacles Mr. Roy has spoken to. We talk about access to restitution. You talked about the ability of the accused to pay because restitution is paid by the offender. Victims lack information about restitution or are unaware of that option. A victim must pay the costs of the enforcement. In other words, if they will need to go down the civil road to collect, how do you collect? It is a cumbersome application process. There may be some reluctance to order the request. It may not compensate the victim adequately.

The other is simple. If it implies your recourse is civil court, that usually requires legal representation in the civil courts. Even the victims' ability to finance that is a problem. It is difficult to even have an understanding of the complex systems we have in place, putting that burden again on the victim in that if it does not work here and the offender cannot pay, you can go to civil recourse.

Peut-être qu'une façon plus simple de régler cette situation serait de s'entendre avec les provinces — et c'est certainement possible — pour faire en sorte qu'une déclaration de culpabilité au criminel facilite de beaucoup le recours civil subséquent, peut-être sous forme d'une preuve facilitée ou d'une disposition provinciale, qui fasse en sorte que quand une personne a été trouvée coupable au criminel, il y a automatiquement un recours au civil qui est accepté sous réserve du montant du quantum.

Donc, il y aurait certainement des choses à faire, mais il y a des limites constitutionnelles et factuelles, comme l'insolvabilité de l'accusé, qui sont importantes ici.

**Le sénateur Boisvenu :** Je vous amène sur une autre piste, tous les deux. Dans le domaine de la santé, ce sont les provinces qui donnent les services directement au citoyen. Le Canada subventionne les provinces en partie pour les services, ce qui permet au Canada d'exiger de chaque province qu'elles donnent un seuil minimal de services. Et si les provinces veulent en donner plus, elles doivent s'autofinancer.

L'aide aux victimes relève des provinces et l'aide au criminel via la Loi sur l'incarcération relève du fédéral. Donc selon l'endroit où vous commettez un crime au Canada, si vous purgez votre peine dans un pénitencier fédéral, vous aurez les mêmes services dans toutes les provinces.

Actuellement quatre provinces ne donnent aucun service aux victimes, quatre provinces donnent un service cahin-caha, et quatre autres donnent de bons services. Si on adoptait des normes nationales dans l'aide aux victimes pour dire qu'un citoyen canadien, de quelque province qu'il soit, reçoit un minimum de services, et que le fédéral en subventionne une partie, est-ce que ce serait une façon de contourner ces obstacles?

Et madame O'Sullivan, d'après-vous, est-ce que ce serait une approche qu'en tant qu'ombudsman, vous pourriez défendre au niveau du gouvernement fédéral?

[Traduction]

**Mme O'Sullivan :** Je vais ajouter quelques points aux obstacles dont M. Roy a parlé. Nous parlons de l'accès au dédommagement. Vous avez parlé de la capacité de l'accusé d'assumer les coûts, car le dédommagement est payé par le délinquant. Les victimes n'ont pas suffisamment de renseignements sur le dédommagement, ou elles ne sont pas au courant de cette option. Une victime doit assumer le coût de l'application de la loi. Autrement dit, si la victime doit recourir à une procédure civile pour recouvrer son argent, comment le fait-elle? C'est un lourd processus de demande. Il pourrait y avoir une certaine réticence à ordonner le dédommagement. La victime pourrait ne pas être indemnisée adéquatement.

L'autre obstacle est simple. S'il est question d'une action devant un tribunal civil, cela exige habituellement une représentation juridique. Les victimes ont même du mal à financer cela. Il est difficile de même comprendre les systèmes complexes que nous avons en place, où le fardeau repose encore une fois sur la victime, puisque, si cela ne fonctionne pas et que le délinquant ne peut payer, vous pouvez tenter des poursuites au civil.

There were a lot of good points raised by the previous panellists on some of the challenges that exist there.

Senator Boisvenu, you were talking about it being time to have a national dialogue about how we can rethink and support all victims. I was hoping that came out of my comments, also.

As you know, we are here today to talk about Bill C-21. We have had many conversations about the financial impact to all victims, no matter the crime. You might have to take time off work. Counselling might be required. I could go on and give you the list. As I said, 67 per cent of this cost is borne by victims, according to a study. We need to have this dialogue and look nationally. I would argue that we at all three levels of government should start a dialogue respecting each others' mandates and sometimes the uniqueness?

You pointed out another area. In some areas, we have criminal injuries compensation. There are different processes in different provinces. Some do not have them. There are inconsistencies about what is available to victims of this country.

An important statement that could come out of this committee is the need to have that national discussion. Along with the colleagues, how can we come up with frameworks that will allow us to recognize some of the challenges and uniqueness aspects of different communities but start to look for that level playing field for victims.

[*Translation*]

**Mr. Roy:** What you are proposing would indeed be very good. However, I am concerned about two things. First, you draw a very good analogy with health because the best way to deal with health problems may not be to provide better services to people who are already sick, but rather to ensure first and foremost that people have good health habits. And I believe we can draw a parallel here by saying that the best way to deal with fraud may not be to reimburse people who have been defrauded, but to train them so they can avoid being defrauded and to put more resources into fraud detection.

So, yes, in an ideal world, I entirely agree with you; since money is scarce, it would be better to invest it in prevention to ensure people do not become victims.

Reimbursing the victim somewhat erases the crime — I say "somewhat" because the crime is not completely erased. For a person who is not a victim, since the crime has been detected, the impact will be non-existent.

Beaucoup de bons points ont été soulevés par les témoins précédents concernant certaines des difficultés qui existent à cet égard.

Sénateur Boisvenu, vous avez dit qu'il était temps d'amorcer un dialogue national sur la façon dont nous pouvons revoir la question et offrir du soutien à toutes les victimes. J'espère que cette conclusion se dégage également de mes observations.

Comme vous le savez, nous sommes ici aujourd'hui pour parler du projet de loi C-21. Nous avons eu de nombreuses discussions au sujet des conséquences financières pour toutes les victimes, peu importe le crime. On peut devoir prendre congé. On peut avoir besoin de counseling. Je pourrais poursuivre et vous dresser une liste complète. Comme je l'ai dit, selon une étude, 67 p. 100 des coûts sont assumés par les victimes. Nous devons amorcer un dialogue et étudier la question à l'échelle nationale. J'avancerais que nous — les trois ordres de gouvernement — devrions entamer un dialogue concernant le mandat — et peut-être l'unicité du mandat — de chacun.

Vous avez soulevé un autre point. Dans certains cas, nous avons une indemnisation des victimes d'actes criminels. Les processus diffèrent selon la province. Certaines provinces n'offrent pas d'indemnisation. Il y a des incohérences à l'égard de ce qui est offert aux victimes au Canada.

Un message important qui pourrait ressortir des travaux du comité, c'est qu'une discussion nationale s'impose. En collaboration avec nos collègues, comment pouvons-nous établir des cadres qui nous permettront de reconnaître certaines des difficultés et des aspects uniques de différentes collectivités tout en commençant à essayer d'uniformiser les règles de jeu pour toutes les victimes.

[*Français*]

**M. Roy :** Ce que vous proposez serait effectivement très bien. Cependant, deux choses me touchent. D'abord, vous faites une très bonne analogie avec la santé, parce que la meilleure façon de contrer les problèmes de santé n'est peut-être pas de donner de meilleurs services aux gens déjà malades, mais de s'assurer d'abord et avant tout que les gens ont de bonnes habitudes en matière de santé. Et je pense qu'on peut faire un parallèle ici en disant que la meilleure façon de contrer la fraude n'est peut-être pas de rembourser les gens qui ont été fraudés, mais de les former afin qu'ils ne se fassent pas frauder et de mettre plus de moyens dans la détection des fraudes.

Alors oui, dans un monde idéal, je suis parfaitement d'accord avec vous, étant donné que l'argent est rare, il vaudrait mieux l'investir en termes de prévention afin d'éviter de faire de futures victimes.

Le remboursement à la victime efface un peu le crime — je dis « un peu », car le crime ne s'efface pas complètement. Pour la personne qui n'est pas victime étant donné qu'on a détecté le crime, l'impact sera inexistant.

It is important to invest in prevention. We must of course help victims, but we must not reduce funding for prevention because it is already inadequate. The problem here is not a legal one. We are not lacking laws. We are lacking people in the field to enforce them. That is the problem in my view.

**Senator Boisvenu:** I will conclude with one statistic. For lack of financial resources, less than one per cent of victims in Canada sue the criminals who have victimized them.

**Senator Carignan:** I listened to our three witnesses attentively and I noticed that their comments had one point in common. In different words, you expressed your agreement with the principle of the bill. That is a positive factor, and, in your view, the bill seems to be a step forward. For Ms. O'Sullivan, it may even constitute a number of steps forward. First of all, I am delighted by that fact.

From a technical standpoint, Mr. Roy, my question concerns clause 2 of the bill regarding which you referred to the \$1 million figure.

You also said you regretted the fact that the issue of public funds was not considered. I would remind you that the title of bill is Standing Up for Victims of White Collar Crime. The government wanted to place the emphasis on protection for private investors and people in need, and not to divert the debate onto issues that would concern the government more.

The total number of offences in question exceeds one million. You seemed to say that it might be difficult to determine the purpose. Could you clarify that point?

**Mr. Roy:** First of all, with regard to your comment, I believe it is important to protect small investors. This is the time when people complete their income tax returns — and I prepared mine yesterday. I cannot help but think that, every time I send money to Ottawa, it is because someone somewhere has abused that money. I feel personally affected, even when the federal government is the victim of fraud.

**Senator Carignan:** To a certain degree.

**Mr. Roy:** The message that should be borne in mind is that you act toward the government as you act toward others. When the government is a victim, I am also a victim to a certain degree.

As regards the purpose of the fraud, it is not necessary to have suffered a loss to be a victim. The case law states that the risk of loss is enough.

Let us consider the example in which, for all kinds of reasons — and we have seen this in certain decisions —, the victim has not suffered a loss. This happened with the Sisters of Charity in Montreal, or the Sisters of the Good Sheppard, in the central market affair. By the greatest miracle — and the fact that they were good sisters probably helped —, they suffered no loss, or very little.

Il importe d'investir dans la prévention. Il faut bien sûr aider les victimes, mais on ne doit pas diminuer l'argent versé pour la prévention car ces fonds sont déjà insuffisants. Le problème ici n'est pas d'ordre légal. On ne manque pas de lois. On manque de personnes sur le terrain pour les appliquer. À mon avis, le problème est là.

**Le sénateur Boisvenu :** Je terminerai avec une donnée. Moins de 1 p. 100 des victimes au Canada poursuivent leurs criminels faute de moyens financiers.

**Le sénateur Carignan :** J'ai écouté attentivement nos trois témoins et je remarque dans leurs propos un point en commun. Vous exprimez, par des termes différents, votre accord avec le principe du projet de loi. Cet élément est tout de même positif et pour vous le projet de loi semble constituer un pas en avant — pour Mme O'Sullivan il constitue peut-être même plusieurs pas en avant. Je me réjouis tout d'abord de ce fait.

Sur le plan plus technique, maître Roy, ma question porte sur l'article 2 du projet de loi où vous parlez du chiffre d'un million.

Par ailleurs, vous avez dit regretter qu'on n'ait pas tenu compte de la question des deniers publics. Je vous rappellerais que le projet de loi a pour titre : Loi sur la défense des victimes de crimes en col blanc. Le gouvernement a voulu mettre l'accent sur la protection des petits épargnants et des gens qui sont dans le besoin et non faire dévier le débat vers des enjeux qui toucheraient d'avantage le gouvernement.

Le nombre total d'infractions en cause dépasse un million. Vous sembliez dire qu'il pourrait être difficile de déterminer l'objet. Je n'ai pas tout à fait saisi la nuance. Pourriez-vous éclaircir ce point?

**M. Roy :** Tout d'abord au sujet de votre commentaire, je crois qu'il est important de protéger les petits épargnants. Nous sommes présentement dans la période où les gens remplissent leur déclaration d'impôt — d'ailleurs j'ai préparée la mienne hier. Je ne peux m'empêcher de penser que chaque fois que j'envoie de l'argent à Ottawa, c'est parce que quelqu'un, en quelque part, a abusé de cet argent. Je me sens touché personnellement, même quand c'est le gouvernement fédéral qui est victime de fraude.

**Le sénateur Carignan :** Dans une certaine mesure.

**M. Roy :** Le message à retenir est que l'on agit à l'égard du gouvernement comme à l'égard des autres. Lorsque le gouvernement est victime, je suis aussi victime dans une certaine mesure.

En ce qui concerne l'objet de la fraude, il n'est pas nécessaire d'avoir une perte pour la victime. La jurisprudence a mentionné que le risque de perte est suffisant.

Prenons l'exemple où, pour toutes sortes de raisons — et on l'a vu dans certaines décisions — la victime ne subit pas de perte. C'est arrivé avec les Sœurs de la Charité de Montréal, ou les Soeurs du Bon Pasteur, dans l'affaire du marché central. Par le plus grand des miracles — et le fait qu'elles soient bonnes sœurs a probablement aidé — elles n'ont subi aucune perte ou très peu.

Fraud does not depend on the loss suffered. From the moment a person is exposed to a risk of loss, there is fraud. The purpose of the fraud is the risk.

In the Supreme Court's decision in *Théroux*, the individual sold condominiums and said that the deposit paid was guaranteed, which was not the case. So there was clearly fraud. If the individuals had lost nothing, in view of the fact that the condominiums were built, there could nevertheless have been fraud over \$1 million. Fraud therefore does not involve a loss of \$1 million for the victims.

**Senator Carignan:** The purpose of the offence is in question, in *Théroux*, determines the purpose of a fraud as not necessarily being the equivalent of the proceeds of the fraud.

**Mr. Roy:** No, but the risk.

**Senator Carignan:** Based on that judgment, will the courts be able to determine the meaning of this clause?

**Mr. Roy:** To give you an overview, there are two types of fraud in Canada: fraud under \$5,000 and fraud over \$5,000. Clearly, what counts in those cases is not the victim's loss, but the risk of loss. In my view, the same reasoning will be applied. If the fraud has caused no loss, but the potential loss represented \$1 million, we are talking about fraud over \$5,000. Consequently, I assume the same reasoning will apply.

**Senator Carignan:** The other question concerns section 462.37 of the Criminal Code, to which you referred. That section seems to apply to criminal organizations. We have to be dealing with criminal organizations for there to be forfeiture of proceeds. Under subsection 462.37(2.02), the offences concerned are the following: a criminal organization offence punishable by five or more years of imprisonment, and drug offences.

When we say white collar crime, we are not necessarily talking about situations in which we are dealing with criminal organizations within the meaning of the Criminal Code. So I have a little difficulty with that term.

Second, you talked about the forfeiture of proceeds of crime. In my opinion, proceeds of crime come from an illegal or illicit activity. For example, if I sell drugs and derive an income from that, that constitutes proceeds of crime. If I commit a fraud against someone by embezzling money, that does not constitute proceeds of crime because the money already existed; I merely transferred it. You may say to me that that money constitutes proceeds because it resulted from a criminal act. However, I would not necessarily consider it as proceeds of crime within the meaning of section 462.37. I would like to hear your comments on that point.

**Mr. Roy:** Both your questions are interesting. The part concerning the proceeds of crime is a recent part of the Criminal Code, which could be made more explicit.

La fraude ne dépend pas de la perte subie. Dès qu'une personne est exposée à un risque de perte, on parle de fraude. L'objet de la fraude est le risque.

Dans l'arrêt *Théroux* de la Cour suprême, la personne vendait des condominiums et disait que le dépôt versé était assuré, ce qui n'était pas le cas. On parle donc manifestement de fraude. Si les personnes n'avaient rien perdu, étant donné que les condominiums étaient construits, on aurait pu tout de même avoir une fraude de plus d'un million. La fraude n'implique donc pas une perte d'un million pour les victimes.

**Le sénateur Carignan :** L'objet des infractions en cause, dans l'arrêt *Théroux*, définit l'objet d'une fraude comme n'étant pas nécessairement l'équivalent du produit de la fraude.

**M. Roy :** Non, mais le risque.

**Le sénateur Carignan :** Les tribunaux, avec ce jugement, seront en mesure de définir le sens de cet article?

**M. Roy :** Pour vous donner un aperçu, il existe deux types de fraudes au Canada : la fraude de 5 000 \$ et celle de plus de 5 000 \$. Il est clair que dans ces cas, ce qui compte n'est pas la perte de la victime, mais le risque de perte. À mon avis, on appliquera le même raisonnement. Si la fraude n'a causé aucune perte, mais que la perte potentielle représentait un million de dollars, on parle d'une fraude de plus de 5 000 \$. Par conséquent, je présume que le même raisonnement s'appliquera.

**Le sénateur Carignan :** L'autre question porte sur l'article 462.37 du Code criminel auquel vous avez fait référence. L'article semble s'appliquer aux organisations criminelles. Encore faut-il qu'on soit en présence d'organisations criminelles pour qu'il y ait produit de confiscation. Au paragraphe (2.02) de l'article 462.37, les infractions visées sont les suivantes : toute infraction d'organisations criminelles passible d'un emprisonnement de cinq ans et plus, et les infractions relatives à la drogue.

Lorsqu'on parle de crimes en col blanc, on ne parle pas nécessairement de situations où l'on fait affaire à des organisations criminelles au sens du Code criminel. J'ai donc un peu de difficulté avec ce terme.

Deuxièmement, vous avez parlé de la confiscation du produit de la criminalité. À mon avis, on parle de produits de la criminalité lorsqu'il est question d'une activité illégale ou illicite. Par exemple, si je vends de la drogue et que j'en tire un revenu, il s'agit d'un produit de la criminalité. Si je commets une fraude à l'égard d'une personne en détournant de l'argent, il ne s'agit pas d'un produit de la criminalité car l'argent existait déjà, je ne l'ai que transféré. Peut-être direz-vous que pour moi cet argent constitue un produit car il résulte d'un acte criminel. Toutefois, je ne le considérais pas nécessairement comme produit de la criminalité au même sens qu'on l'entend à l'article 462.37. J'aimerais entendre vos commentaires sur ce point.

**M. Roy :** Vos deux questions sont intéressantes. La partie concernant le produit de la criminalité est une partie récente du Code criminel, qui aurait avantage à être plus explicite.

Forfeiture of proceeds of crime does not apply to organizations only. Three types of forfeiture are provided for in section 462.37. The first, which is applicable in this instance, is set out in subsection (1). It applies in cases where a person is convicted of a crime and the court is satisfied that that person obtained proceeds of crime as a result of that crime. The person does not need to belong to a criminal organization.

Subsection (2) provides for the possibility where an individual is convicted and, without a connection being made with his behaviour, it is known that there are proceeds of crime. Subsections (2.01) and (2.02) to which you refer outline the third method of forfeiture, which is the reverse onus of proof in the case of gang-related crime. If you belong to a criminal gang, the assumption is that you have proceeds of crime. That condition obtains for subsection (2.01) only, not subsections (1) and (2). In addition, at the end of subsection (2.01), there are paragraphs (a) and (b), but they do not apply to subsections (1) and (2).

**Senator Carignan:** I will have to reread those sections because they seem very interesting.

**The Chair:** I am sure they are interesting. However, other senators are waiting to ask questions.

**Senator Carignan:** I have another question.

**Mr. Roy:** With your permission.

**Senator Boisvenu:** Your question is important.

**The Chair:** I am sure of that, but we all have other questions.

**Senator Boisvenu:** The question is important for me.

**The Chair:** Yes.

**Mr. Roy:** With your permission, Madam Chair, the answer with regard to proceeds of crime is found in section 462.3, which states:

“proceeds of crime” means any property, benefit or advantage . . . obtained . . . directly or indirectly . . . the commission . . . of a designated offence. . .

Fraud is clearly contemplated in this case. If the property is found, it will be returned first to the victim. That does not prevent this part from applying. In fact, this part may be a very strong incentive for the accused to return the money.

So the accused who has hidden the money from the fraud somewhere could very well, under the threat of forfeiture of the proceeds of crime and a fine by default, suddenly find the money.

Section 462.37 provides for a minimum five-year prison term, which can be extended to 10 years consecutive to the sentence for fraud. I believe that is a very strong incentive.

**Senator Carignan:** Mr. Rosen, you said that the bill is a “drop in the bucket”. Are there one or two other aspects that should be considered and that would add more than a drop in the bucket of economic crime?

La confiscation des produits de la criminalité ne s'applique pas seulement aux organisations. On prévoit, à l'article 462.37, trois façons de confisquer. La première, applicable en l'espèce, se retrouve au paragraphe (1). Elle s'applique dans les cas où la personne est trouvée coupable d'un crime et le tribunal est convaincu que, suite à ce crime, elle a obtenu des produits de la criminalité. Elle n'a pas besoin de faire partie d'une organisation criminelle.

Au paragraphe (2), on trouve la possibilité où une personne est condamnée et, sans être capable de faire un lien avec sa conduite, on sait qu'il existe des produits de la criminalité. Aux paragraphes (2.01) et (2.02), auxquels vous faites référence, on parle de la troisième façon de confisquer, soit le renversement de présomption en matière de gangstérisme. Si vous appartenez à un groupe criminalisé, on présume que vous avez des produits de la criminalité. Cette condition ne vaut que pour le paragraphe (2.01) et non les paragraphes (1) et (2). D'ailleurs, à la fin du paragraphe (2.01), on retrouve les alinéas a) et b), mais qui ne s'appliquent pas aux paragraphes (1) et (2).

**Le sénateur Carignan :** Je devrai relire ces articles, car ils paraissent forts intéressants.

**La présidente :** Je suis sûre qu'ils sont intéressants. Toutefois, d'autres sénateurs attendent pour poser des questions.

**Le sénateur Carignan :** J'aurais une autre question.

**M. Roy :** Si vous me permettez.

**Le sénateur Boisvenu :** La question est importante.

**La présidente :** J'en suis sûre, mais nous avons tous d'autres questions.

**Le sénateur Boisvenu :** La question est importante pour moi.

**La présidente :** Oui.

**M. Roy :** Avec votre permission, madame la présidente, en ce qui a trait au produit de la criminalité, on trouve la réponse à l'article 462.3 où il est indiqué :

« produits de la criminalité » Bien, bénéfice ou avantage qui est obtenu [...] directement ou indirectement [...] de la perpétration de l'infraction [...]

La fraude est clairement visée dans ce cas-ci. Il est certes plus difficile de confisquer dans ce cas, car si on retrouve le bien, on le remettra d'abord à la victime. Cela n'empêche pas cette partie de s'appliquer. En fait, cette partie peut être un incitatif très important pour l'accusé, pour retrouver l'argent.

Donc, l'accusé qui a caché l'argent de la fraude en quelque part pourrait très bien, sous une menace de confiscation des produits de la criminalité et d'amende de remplacement par défaut, retrouver l'argent tout à coup.

L'article 462.37 parle d'une peine de prison de cinq ans minimum, qui peut aller jusqu'à dix ans, qui est consécutive à la peine pour fraude. À mon avis, il s'agit là d'un très fort incitatif.

**Le sénateur Carignan :** Monsieur Rosen, vous avez dit que le projet de loi représentait « une goutte d'eau dans l'océan ». Y a-t-il un ou deux autres aspects à considérer et qui ajouteraient plus d'une goutte dans l'océan du crime économique?

[English]

**Mr. Rosen:** The bill focuses on the very end, after there has been a conviction. This is something I said way back, when we see how much actually goes to court and the convictions on actual cases, this is just the very end. What do we get in the way of excuses? I have turned over a number of cases that I would call slam dunks in basketball terms where you just drop it in, and they have not been followed through. It is various police forces. The police are not interested. They say they are overworked. There are all sorts of excuses from the police.

Then you come to the prosecutor. Do not forget, many of those prosecutors are there for a short period of time and are trying to build up a record so they can get a job elsewhere in the legal system and so on. They look at a case and say, “There is a risk that I may lose,” so they do not take it on. That chops off a lot of people.

I know that going to court and proving beyond a reasonable doubt, which is what you are talking about with this bill, is even more of a burden than many of you may think. On that particular basis, you have to have supremely dedicated, talented and keen people working with you. Otherwise, they do not anticipate what the defences will be. I have worked with enough criminal lawyers to know most of their tricks, although not all of them, and then a bunch more cases are dropped.

We can praise judges up, down and sideways all we want. Why is it that the lawyers that I work with will definitely avoid certain judges? Sometimes it is because they are too tough, and many times it is because they do not listen very well. If I made a long list of all of those cases that are eventually heard properly, it is a decent decision and it is not brushed aside because of a long delay, I could only conclude there is not much that this bill deals with.

In 1929, the stock market crashed. The U.S. set up a whole system in their country. What did we do in Canada? We allowed self-regulating organizations to pick up and do certain things.

For the most part, when you look at the bond dealers, the mutual fund dealers, stocks and so on, the auditors, those groups have become more and more self-serving. There are victims going to those people, asking for help, and they are getting pushed around all over the place. That has to stop. This requires a major decision in Canada to stop supporting self-regulating organizations and in certain cases, unfortunately, building a bit more of a national system and provincial system, whatever that happens to be.

[Traduction]

**M. Rosen :** Le projet de loi met l’accent sur ce qui se passe à la toute fin, après une déclaration de culpabilité. J’ai dit cela il y a longtemps : lorsque nous voyons le nombre d’affaires qui finissent devant les tribunaux et le nombre de déclarations de culpabilité, ce n’est que la toute fin. Pourquoi en est-il ainsi? J’ai signalé bon nombre de cas que je qualifierais de « tirs dans un filet désert » — comme on dit au hockey —, et aucun suivi n’est effectué. Cela s’applique à divers services de police. Les services de police ne sont pas intéressés. Ils disent qu’ils sont débordés. Il y a toute sorte d’excuses de la part de la police.

Vous avez ensuite le procureur. N’oubliez pas qu’un grand nombre des procureurs sont en poste pour une courte période et qu’ils tentent de se bâtir une réputation afin de pouvoir, entre autres choses, obtenir un poste ailleurs dans le système judiciaire. Ils examinent une affaire et se disent « Il y a un risque que je perde », alors, ils ne prennent pas l’affaire. Cela écarte beaucoup de gens.

Je sais que le fait de se présenter devant les tribunaux et de devoir prouver hors de tout doute raisonnable que l’accusé est coupable — c’est ce que prévoit le projet de loi — représente un fardeau beaucoup plus lourd que ce que nombre d’entre vous pourraient croire. À ce chapitre, vous devez avoir des gens extrêmement dévoués, talentueux et motivés qui travaillent avec vous. Sinon, elles ne pourront pas anticiper la stratégie des avocats de la défense. J’ai travaillé suffisamment avec des criminalistes pour connaître la majorité de leurs trucs — mais pas tous —, puis beaucoup d’autres affaires sont laissées de côté.

Nous pouvons faire l’éloge des juges tant que nous le voulons, mais pourquoi y a-t-il des avocats avec lesquels je travaille qui voudront absolument éviter certains juges? Parfois, cela tient au fait que les juges sont trop sévères, et il arrive souvent que ce soit parce qu’ils n’écoutent pas très bien. Si je dressais une longue liste de toutes les affaires qui finissent par être instruites adéquatement — c’est-à-dire que la décision rendue est convenable et que l’affaire n’a pas été mise de côté en raison d’un long délai —, je ne pourrais que conclure que le projet de loi ne règle pas grand-chose.

En 1929, le marché boursier s’est effondré. Les États-Unis ont mis en place tout un système dans leur pays. Qu’avons-nous fait au Canada? Nous avons permis à des organismes d’autoréglementation de mettre la main sur certaines choses et de faire certaines choses.

Dans l’ensemble, lorsque vous examinez, par exemple, les courtiers en obligations, les courtiers en fonds communs de placement, les courtiers en bourse et les vérificateurs, ces groupes sont devenus de plus en plus centrés sur leurs propres intérêts. Les victimes se tournent vers ces personnes pour leur demander de l’aide, et elles sont malmenées de tous les côtés. Cela doit arrêter. Cela nécessite une décision importante du Canada de mettre fin au soutien offert aux organismes d’autoréglementation et, dans certains cas — malheureusement —, de mettre en place un système qui mise un peu plus sur des structures nationales et provinciales, quelles qu’elles soient.

We have many recommendations, material I have written and everything else, and we would be glad to talk to you afterwards. What can be done is endless.

I am petrified about this IFRS. We already know it has been a failure in other countries. We know the U.S. rejected it. They called it a race to the bottom. How could we be so foolish as people to embrace this stuff? It does not matter what party you are talking about or what province. This will be a major failure. That has to be grabbed hold of and provided with oversight.

The fox example applies on this one, up, down and sideways. What do you expect auditors to tell you other than it is wonderful? We have a long list of suggestions, and I do not want to keep harping about the book, but they are in there.

**The Chair:** I will ask you, Mr. Rosen, to let the clerk see the book so we can make a proper bibliographic note of it for our records.

**Mr. Rosen:** You can take it. I have others.

**The Chair:** Thank you very much.

**Senator Runciman:** Mr. Rosen, are you the same Al Rosen who looked at school boards in Ontario?

**Mr. Rosen:** I am guilty of that one, too.

**Senator Runciman:** Your reputation is solid. Tying into this legislation, you said going down the road with the new accounting standards will encourage fraudulent activities.

**Mr. Rosen:** Absolutely, no doubt in my mind.

**Senator Runciman:** What response have you received from the government and others in raising this flag?

**Mr. Rosen:** The first time we got upset was a four-part series we did in the *National Post* in January of 2008. After that, we sent letters to cabinet ministers right across the country saying, "Somebody has to look at this stuff." It came out of Europe in a rush. A bunch of countries were told by January 1, 2005, they had to have a common accounting. There was the Netherlands on one system, Germany, France, Italy and so on, all on different systems. They reduced this to the lowest common denominator, which was what people could agree on. They gave all sorts of alternatives, and yet Canada in 2006 adopted this for 2011. We pointed all of this out to many people — it cost us a lot of money in couriers — so the warning was there.

I had a column for 10 years in every second issue of *Canadian Business* and five years in the *National Post*. We wrote in all sorts of other publications. I have given I do not know how many

Nous avons un grand nombre de recommandations et de documents que j'ai préparés, et nous serions heureux de vous en parler plus tard. Ce qui peut être fait est sans fin.

Les NIIF me terrifient. Nous savons déjà qu'elles se soldées par un échec dans d'autres pays. Nous savons que les États-Unis les ont rejetées : ils considéraient cela comme un nivellement par le bas. Comment pourrions-nous être si bêtes pour adopter ces normes? Le parti ou la province dont il est question importe peu. Ce sera un échec important. Cela doit être pris en charge et surveillé.

L'exemple de Fox est pertinent en tous points. Que croyez-vous que les vérificateurs vous diront, mis à part que c'est formidable? Nous avons dressé une longue liste de suggestions, et je ne veux pas revenir sans cesse sur le livre, mais les suggestions y figurent.

**La présidente :** Je vais vous inviter, monsieur Rosen, à laisser la greffière jeter un coup d'oeil au livre pour que nous puissions rédiger une note bibliographique appropriée aux fins du compte rendu.

**M. Rosen :** Vous pouvez le garder. J'en ai d'autres.

**La présidente :** Merci beaucoup.

**Le sénateur Runciman :** Monsieur Rosen, êtes-vous le même Al Rosen qui s'est penché sur les conseils scolaires de l'Ontario?

**M. Rosen :** Je suis également coupable de cela.

**Le sénateur Runciman :** Votre réputation est solide. Concernant le projet de loi, vous avez dit que l'adoption de nouvelles normes comptables encouragera les activités frauduleuses.

**M. Rosen :** Certainement, il n'y a aucun doute dans mon esprit.

**Le sénateur Runciman :** Quelle réaction avez-vous reçue du gouvernement et d'autres intervenants lorsque vous avez soulevé ce point?

**M. Rosen :** Nous avons fait part de notre mécontentement pour la première fois dans une série de quatre articles publiés dans le *National Post* en janvier 2008. Par la suite, nous avons écrit à des ministres de partout pays des lettres pour leur dire que quelqu'un doit se pencher sur cela. Ces normes ont été établies à la hâte en Europe. Beaucoup de pays se sont fait dire qu'ils devaient avoir des normes comptables communes au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les Pays-Bas avaient un système, et l'Allemagne, la France et l'Italie et d'autres pays avaient tous des systèmes différents. On a réduit cela au plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire à ce qui se faisait l'unanimité. Toutes sortes de solutions de rechange ont été offertes, et, pourtant, le Canada a adopté ces normes en 2006 pour une entrée en vigueur 2011. Nous avons fait remarquer cela à un grand nombre de personnes — cela nous a coûté beaucoup d'argent en services de messagerie —, alors, l'avertissement a été lancé.

J'ai signé durant 10 ans une chronique dans *Canadian Business* — dans un numéro sur deux —, et j'ai écrit durant cinq ans dans le *National Post*. Nous avons écrit dans toutes sortes de

speeches. I had to give one to a group last night. I do not know what else you can do.

The point is that we have to educate investors more. We have to wake them up. I have gone to many sessions where we have had 18 people in Victoria or Edmonton or wherever it happens to be. That is a hugely impossible job, in a sense. We have to get the help of the securities commissions, and there are also a lot of part-time people in there. We have tried.

I have given talks all over the place. Why can we not look across the border to see the U.S. has put a clothes peg on their nose to this thing, yet we are happily going along and thinking it is wonderful? Even worse, the federal government thinks it is wonderful.

**Senator Runciman:** I have a couple of quick questions about restitution. This bill will hopefully help with respect to restitution orders because if we look at the statistics, there have been few restitution orders issued. What has your experience and the association's experience been with respect to the follow-through with restitution orders?

**Ms. O'Sullivan:** It has not been, and Mr. Roy highlighted some of those issues about the split responsibilities with the provinces and the actual collection and trying to enforce. In terms of restitution orders, at least the bill does clarify for the judge the requirements to ensure the victim has been asked and is aware of those victim issues. As has been said, it is time to have dialogue about how to do this better and recognize the challenges.

**Senator Runciman:** Mr. Roy may have referenced this, but the RCMP witness before us earlier today talked about the proceeds of crime and suggested that provincial proceeds of crime legislation might be utilized in this area. Has that ever been explored?

[Translation]

**Mr. Roy:** The problem is that not all the provinces legislate on proceeds of crime. Ontario is doing very well in this area, but there is virtually nothing in Quebec. Once again, I believe the problem is the diversity of statutes in each province. Although we want to improve matters in Quebec, we unfortunately have not reached the same point as Ontario.

**Senator Chaput:** My first question is complementary to Senator Boisvenu's questions and concerns victim compensation. I believe it was Ms. O'Sullivan who said that victims bear 67 per cent of the costs of crime.

[English]

I think you did say that.

publications. J'ai prononcé je ne sais plus combien d'allocutions. Je devais en faire une hier soir. Je ne sais pas ce qu'on peut faire d'autre.

Au bout du compte, nous devons sensibiliser davantage les investisseurs. Nous devons les réveiller. J'ai assisté à de nombreuses séances où il y avait 18 personnes à Victoria ou à Edmonton ou n'importe où ailleurs. Dans un sens, c'est un travail qui est pratiquement impossible. Nous devons obtenir l'aide des commissions des valeurs mobilières, et il y a également beaucoup de personnes qui travaillent à temps partiel à ce chapitre. Nous avons essayé.

J'ai donné des conférences partout au pays. Pourquoi ne pouvons-nous pas voir que nos voisins du sud se sont mis une épingle à linge sur le nez à l'égard tellement c'est nauséabond, alors que nous acceptons joyeusement cela et croyons que c'est formidable? Pis encore, le gouvernement fédéral est d'avis que c'est formidable.

**Le sénateur Runciman :** J'ai quelques courtes questions concernant le dédommagement. Le projet de loi favorisera — nous l'espérons — les ordonnances de dédommagement, car, si nous regardons les statistiques, peu d'ordonnances de dédommagement ont été rendues. Quelle a été votre expérience et quelle a été celle de l'association à l'égard du suivi des ordonnances de dédommagement?

**Mme O'Sullivan :** Il n'y en a eu aucune, et M. Roy a mis en relief certains de ces problèmes liés aux responsabilités partagées avec les provinces, au recouvrement comme tel et aux efforts pour appliquer la loi. Concernant les ordonnances de dédommagement, le projet de loi fournit au moins des précisions pour le juge sur le fait qu'il faut s'assurer qu'on a approché la victime pour savoir si elle est au courant des enjeux la concernant. Comme on l'a dit, il est temps d'établir un dialogue sur la façon d'améliorer cela et de reconnaître les difficultés.

**Le sénateur Runciman :** M. Roy a peut-être parlé de cela, mais le témoin de la GRC que nous avons entendu plus tôt a parlé des produits de la criminalité et a avancé que les lois provinciales sur les produits de la criminalité pourraient servir à ce chapitre. Cette possibilité a-t-elle déjà été envisagée?

[Français]

**M. Roy :** La difficulté, c'est que ce ne sont pas toutes les provinces qui légifèrent sur les produits de la criminalité. L'Ontario fait très bien en la matière, mais au Québec il n'existe à peu près rien. Encore une fois, je crois que la problématique c'est la diversité des lois dans chaque province. Bien qu'au Québec nous ayons la volonté d'améliorer les choses, nous ne sommes pas rendus au même point que l'Ontario, malheureusement.

**Le sénateur Chaput :** Ma première question est complémentaire aux questions du sénateur Boisvenu et porte sur le dédommagement des victimes. Je crois que c'est Mme O'Sullivan qui a affirmé que les victimes assument 67 p. 100 des coûts de la criminalité.

[Traduction]

Je crois que vous avez bel et bien dit cela.



**Ms. O'Sullivan:** Yes.

**Senator Chaput:** What did you mean by that 67 per cent? Did you mean funds that come out of their own pocket, or did you mean help they get from the province?

**Ms. O'Sullivan:** This study looked at the actual costs of crime, which included many different costs, including medical, counselling and all of that.

**The Chair:** Could you send us a reference?

**Ms. O'Sullivan:** Certainly.

[Translation]

**Senator Chaput:** My second question is for Mr. Roy. You said you would have liked to see more certainty over punishment rather than severity of punishment in Bill C-21. Can you explain what you meant a little more?

**Mr. Roy:** As I said earlier, we must invest more money in the streets and provide more resources to organizations that conduct investigations. I believe that is the solution because the more auditors there are, the more audits there will be and the more chances there will be to catch fraud artists. I believe that is where we stand. Harsher sentences are being called for, and that is very good, but first you have to catch the person.

[English]

**Senator Joyal:** Ms. O'Sullivan, on the last page of your brief, you say that we need to engage in dialogue that asks important questions like how we can do better for victims and ensure that they have access to financial support.

One of the ideas floated around in Quebec following the *Vincent Lacroix* and *Earl Jones* situations was that when people register to get a permit for trading and investment, an amount of money be collected and put in a pool to serve as "insurance" to help people who have been defrauded and have no recourse because the person has gone bankrupt or decided to avoid any kind of capacity to recover the money. I think there are possibilities for establishing that kind of support, as we have with the banks. You are insured when you deposit your money in a bank for up to \$100,000 now. At least you have a minimum. Perhaps we should look at the possibility of establishing such a fund in the financial markets, a fund that would be helpful especially to people with minimal amounts of money, people with \$50,000 or \$60,000. If there were a minimum, an average minimum, at least they could recover something.

Do you think, Mr. Rosen, that could possibly be done?

**Mr. Rosen:** Yes, but when I look at something like Castor Holdings, potentially we are talking there about \$2 billion, and with Nortel it was \$450 billion. The amounts are huge in Canada,

**Mme O'Sullivan :** Oui.

**Le sénateur Chaput :** À quoi correspondent les 67 p. 100? Est-ce que vous parliez des fonds qui proviennent de leurs propres proches? Ou est-ce que vous parliez de ce qu'elles reçoivent de la province?

**Mme O'Sullivan :** L'étude portait sur les coûts réels de la criminalité, ce qui comprenait de nombreux coûts différents, dont les frais médicaux, le counseling et tout le reste.

**La présidente :** Pourriez-vous nous transmettre une référence?

**Mme O'Sullivan :** Certainement.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Ma deuxième question s'adresse à M. Roy. Vous avez dit que vous auriez aimé retrouver dans le projet de loi C-21 plus de certitude de la punition plutôt que la sévérité de la punition. Pouvez-vous expliquer davantage ce que vous vouliez dire?

**M. Roy :** Comme je l'ai dit plus tôt, il faut investir plus d'argent dans les rues et donner plus de moyens aux organismes qui font les enquêtes. Je pense que la solution est là. Parce que plus il y aura de vérificateurs, plus il y aura de vérifications, et plus il y aura de chances d'attraper les fraudeurs. Je pense que c'est là où on en est. On exige des peines plus sévères et c'est très bien, mais encore faut-il attraper la personne.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** Madame O'Sullivan, à la dernière page de votre mémoire, vous dites que nous devons engager un dialogue sur des questions importantes, comme ce que nous pouvons faire pour mieux aider les victimes et veiller à ce qu'elles aient accès à un soutien financier.

Une des idées qui a circulé au Québec à la suite des affaires *Vincent Lacroix* et *Earl Jones*, c'était que, lorsque des gens s'inscrivent pour obtenir un permis aux fins du commerce des valeurs mobilières et de l'investissement, un montant d'argent pourrait être recueilli et mis en réserve à titre d'« assurance » pour aider les victimes de fraude et celles qui n'ont aucun recours parce que la personne a fait faillite ou a décidé d'éviter toutes sortes de mesures de recouvrement. Je crois qu'il y a possibilité d'établir ce genre de soutien, comme c'est le cas avec les banques. Vous êtes assuré — jusqu'à concurrence de 100 000 \$ — lorsque vous déposez de l'argent dans un compte bancaire. Au moins, vous avez un minimum. Nous devrions peut-être envisager la possibilité d'établir un tel fonds sur les marchés financiers, un fonds qui serait surtout utile aux gens ayant un montant minimal, de 50 000 \$ à 60 000 \$. S'il y avait un minimum — un minimum moyen —, les victimes pourraient au moins récupérer quelque chose.

Croyez-vous, monsieur Rosen, que cela pourrait être possible?

**M. Rosen :** Oui, mais, lorsque je pense à une affaire comme Castor Holdings, nous parlons peut-être d'environ deux milliards de dollars, et, dans le cas de Nortel, c'était 450 milliards de

but they are just not publicized, so what you would get back would be small per person.

On the other side, and I know we are not talking about it this afternoon, but class actions are very popular in certain provinces. Most of the restitution in the cases I have done, has been recovered from the advisers — the banks, law firms and auditors. We have managed successfully to go after one province with its securities commission and the government.

That type of education of how to set these suits up is vital. We are getting some fairly big restitution payments through the civil courts. Unfortunately, they are at the expense of the law firms who take the risk initially. That must be played up, and I have not heard mentioned this afternoon anything close to what the reality is.

**Senator Joyal:** My next question is for Mr. Roy.

[Translation]

On page 2 of the bill, subsection 4 provides that there are aggravating circumstances related to the accused:

(e) the offender did not comply with a licensing requirement. . .

(f) the offender concealed or destroyed records. . .

My question is this: why would we not make the ability to reimburse, pursuant to a restitution order, one of the aggravating factors regarding the accused's conduct? Because, in practice, if we say that he destroyed documents, it was obviously in order to make it more difficult to prosecute him.

And if he has wasted the money or invested the money in tax havens or something else, he undermines the ability to compensate. His conduct in the manner in which he has handled the money is an aggravating factor with regard to the accused.

Why would there not be a paragraph (g) acknowledging the fact that, when you make restitution in practice an illusion, you have an additional responsibility and that the judge must consider that fact in determining the length of sentence?

**Mr. Roy:** In fact, that would be a good idea, but you have to realize that there are a host of possible aggravating factors and that it is not near the offence that you find aggravating factors. Section 718.1 of the Criminal Code states, in the part concerning sentence, that a sentence must reflect the objective and subjective gravity of the crime. And the subjective gravity of the crime includes the harm done to the victim.

I want to reassure you. Even though this is not in Bill C-21, the fact that the victims have been reimbursed or not is a very important factor. We saw that in the case of the sponsorship scandal. The fact that some of the accuseds had partly reimbursed the government was considered a mitigating factor. And conversely, if they had not done it, that increased the severity of the crime.

dollars. Les montants sont énormes au Canada, mais ils ne sont simplement pas rendus publics, alors la somme qu'une personne pourrait récupérer serait modeste.

Par ailleurs — et je sais que nous n'en parlons pas cet après-midi... Mais les recours collectifs sont très populaires dans certaines provinces. Dans les affaires que j'ai traitées, une grande partie du dédommagement a été recouvrée auprès des conseillers — c'est-à-dire les banques, les cabinets d'avocats et les vérificateurs. Nous avons réussi à poursuivre la commission des valeurs mobilières d'une province et le gouvernement.

Ce type d'information sur la façon de préparer ces poursuites est crucial. Nous obtenons des montants de dédommagement assez importants par l'intermédiaire des tribunaux civils. Malheureusement, les paiements sont aux dépens des sociétés d'avocats qui prennent le risque initialement. Cela doit être précisé, et je n'ai rien entendu cet après-midi qui se rapprochait de la réalité.

**Le sénateur Joyal :** Ma prochaine question s'adresse à M. Roy.

[Français]

Dans le projet de loi, à la page 2, au paragraphe 4 il y a des circonstances aggravantes reliées à l'accusé :

e) il n'a pas satisfait à une exigence de permis ou d'une licence [...]

f) il a dissimulé ou détruit des dossiers [...]

Ma question est la suivante. Pourquoi on ne ferait pas de la capacité de remboursement obtenue, suite à un ordre de dédommagement, un des facteurs aggravants de la conduite du prévenu? Parce qu'en pratique, si on dit qu'il a détruit des documents, c'est évidemment pour rendre la poursuite plus difficile.

Et dans le cas où il a gaspillé l'argent ou il a investi l'argent dans des paradis fiscaux ou autrement, il rend la capacité de dédommagement aléatoire. Sa conduite à l'égard de la façon dont il a traité de l'argent est un facteur aggravant par rapport au prévenu.

Pourquoi n'y aurait-il pas un paragraphe g) qui reconnaîtrait le fait que lorsque vous rendez le dédommagement en pratique illusoire, vous avez une responsabilité additionnelle et que le juge doit en tenir compte lorsqu'il détermine la durée de la peine?

**M. Roy :** En fait, ce serait une bonne idée mais il faut réaliser qu'il existe une multitude de facteurs aggravants possibles et que ce n'est pas tout près de l'infraction qu'on trouve les facteurs aggravants. Et justement, à l'article 718.1 du Code criminel, dans la partie qui traite de la peine, on dit que la peine doit refléter la gravité objective et subjective du crime. Et la gravité subjective du crime inclut le dommage à la victime.

Je tiens à vous rassurer. Même si ce n'est pas dans le projet de loi C-21, le fait que les victimes aient été remboursées ou non est un facteur très important. On l'a vu dans le cas du scandale des commandites. Le fait que certains des accusés aient remboursé en partie le gouvernement a été considéré comme un facteur atténuant. Et à l'inverse, s'ils ne l'ont pas fait, cela amplifie la gravité du crime.

It must be understood that the Criminal Code represents perhaps 10 per cent to 15 per cent of the law. There are very few things in the Criminal Code compared to the criminal law as a whole, and, in my view, the fact that this is not in Bill C-21 is not dramatic. It might have been interesting, but it is something that the courts already consider and that goes without saying.

My suggestion regarding public funds was slightly different. We in Canada unfortunately still have the idea that defrauding the government is not at all the same thing as defrauding a person. The courts do not always recognize that it is a serious matter to defraud the government; that should have been part of the Criminal Code. What you are suggesting is universally recognized by our courts. It would have been good to add it, but not having done so does not compromise the state of the law.

**Senator Joyal:** Based on the sections of the Code that determine aggravating factors in the commission of a criminal offence, not being able to compensate the victim is definitely an aggravating factor. It seems to me that the fact that an individual failed to meet a standard of professional conduct, destroyed files or committed fraud in the disbursement of the proceeds of the fraud is probably the most important factor in relation to those two subsections. If a fraud artist ensures through his manipulations that nothing is available to be returned to the victims, there is an intent, a *mens rea*, that is even more culpable than simply failing to meet a professional standard, as in the case of Mr. Lacroix. Mr. Lacroix lied on his professional CV by saying that he was a consultant, when he had taken no professional training. I believe that is an important factor, but it is never as significant as the fact that he completely swindled the victims, by eliminating all ability to make restitution.

**Mr. Roy:** With your permission, my reading of the aggravating factors mentioned is slightly different from yours. I believe that the aggravating factors mentioned are not there because they take priority over others. Those factors are there because they might not necessarily be considered usually as aggravating factors.

I will give you the example of the status of the victim's health or financial situation. Those are not two characteristics that the courts have noted very often in the past. I get the impression — and I may be mistaken — that the bill is attempting especially to emphasize the aggravating factors that have previously been forgotten or that have not received appropriate attention by the courts. I do not believe that it is an exhaustive list or especially a priority list because, as you say, the fact that the victims have not been reimbursed is probably the principal aggravating factor. That, as the courts very frequently note, is not a problem.

I had the impression that it was not the purpose of Bill C-21 to repeat all the aggravating factors that do not pose a problem. I thought that Bill C-21 was focusing mainly on the aggravating factors that were problems such as, for example, the indirect consequences for the victim. The victim will not necessarily contract cancer because he or she has been defrauded, but the situation can result in depression or illness. One may therefore

Il faut comprendre que le Code criminel représente peut-être 10 à 15 p. 100 du droit. Il y a très peu de choses dans le Code criminel comparativement à l'ensemble du droit criminel et, à mon avis, il n'est pas dramatique que ça ne se retrouve pas dans le projet de loi C-21. Ça aurait pu être intéressant mais c'est quelque chose que les tribunaux considèrent déjà et qui va de soi.

Ma suggestion pour les deniers publics était légèrement différente. On a malheureusement l'image, encore au Canada, que frauder le gouvernement, ce n'est pas tout à fait la même chose que frauder une personne. Les tribunaux ne reconnaissent pas toujours que c'est grave de frauder le gouvernement; cela aurait dû faire partie du Code criminel. Ce que vous suggérez est universellement reconnu par nos tribunaux. Cela aurait été bon de l'ajouter, mais ne pas l'avoir fait ne compromet pas l'état du droit.

**Le sénateur Joyal :** En utilisant les sections du code qui déterminent les facteurs aggravants autour de la commission d'une offense pénale, le fait de ne pas pouvoir compenser la victime est certainement un facteur aggravant. Le fait qu'il n'a pas satisfait à une norme de conduite professionnelle, qu'il a détruit des dossiers ou qu'il a fait des fraudes relatives au décaissement du produit de la fraude, il me semble que c'est probablement le facteur le plus important par rapport à ces deux paragraphes. À mon avis, si un fraudeur s'assure dans ses manipulations qu'il n'y a rien de disponible pour retourner aux victimes, il y a une intention, un *mens rea*, encore beaucoup plus coupable que de simplement ne pas avoir satisfait une norme professionnelle comme dans le cas de M. Lacroix. Ce dernier avait menti dans son CV professionnel en mentionnant qu'il était un conseiller alors qu'il n'avait pas suivi la formation professionnelle. À mon avis, c'est un facteur important, mais ce n'est jamais aussi important que celui qui vise en fait à flouer complètement les victimes, c'est-à-dire à éliminer toute capacité de restitution.

**M. Roy :** Si vous me permettez, ma lecture des facteurs aggravants mentionnés est légèrement différente de la vôtre. Je pense que les facteurs aggravants mentionnés ne sont pas là parce qu'ils sont prioritaires aux autres. Ces facteurs sont à cet endroit parce qu'on ne pourrait pas nécessairement les considérer habituellement comme des facteurs aggravants.

Je vous donne l'exemple de l'état de santé ou de la situation financière de la victime. Ce ne sont pas deux caractéristiques qui ont été notées très souvent par les tribunaux par le passé. J'ai l'impression — et je peux me tromper — que le projet de loi tente surtout de souligner les facteurs aggravants qui ont été oubliés par le passé ou qui n'ont pas reçu une juste attention de la part du tribunal. Je ne crois pas que ce soit une liste exhaustive et surtout pas une liste prioritaire parce que comme vous le dites, le fait que les victimes n'aient pas été remboursées, c'est probablement le principal facteur aggravant. Cela, les tribunaux le notent très fréquemment, ce n'est pas un problème.

J'avais l'impression que ce n'était pas le but du projet de loi C-21 de répéter tous les facteurs aggravants qui ne sont pas problématiques. Je croyais que le projet de loi C-21 se concentrait surtout sur les facteurs aggravants qui étaient problématiques comme, par exemple, les conséquences indirectes pour la victime. La victime ne va pas nécessairement attraper le cancer parce qu'elle a été fraudée, mais cela peut amener, par ricochet, une

consider the legal question whether there is a causal relationship. This is an aggravating factor that is not clear, that is not recognized, and putting it in the Criminal Code grants it a legitimacy that the one you mentioned does not need because it is already recognized.

**The Chair:** Senator Joyal, it is nearly five o'clock. One final question.

**Senator Joyal:** Let us consider the case of Vincent Lacroix since it is public. Clearly, in the months before his situation became public knowledge, he conducted all kinds of financial transactions to avoid leaving any traces of funds anywhere. You know that the property had been transferred into his wife's name or into the names of the members of his family. We really saw that there was an intent to deprive someone of the opportunity to receive 10 cents of the money that had been handed over to him. It seems to me that is the most indicative factor of the individual's intent to do wrong.

In this bill, if you want to send a signal to all those who receive money or who are entrusted with money, you should tell them very clearly that all fraudulent actions to deprive people of the ability to recover constitute the most directly harmful factor for the victims of fraudulent transactions. I understand that this may be taken into consideration in other parts of the bill, but it seems to me this should be the kind of framework within which you want the financial market to be both disciplined and informed. This is an extremely important point. Moreover, victims' total confusion and dismay stem from the fact that they find themselves faced with nothing.

[English]

As Mr. Rosen has mentioned, it is only through a class action suit that most of them can try to sue because they do not have the money to recover.

**Mr. Rosen:** Hang on for a second. To prove beyond a reasonable doubt, you have to prove the intent. Therefore, someone who does what Vincent Lacroix had done makes it easy for us to get the proof beyond a reasonable doubt. It is inherent already in what is there. Adding it, I do not think helps. It is something you have to prove.

**Senator Joyal:** It is the facts that you need to put together to be able to prove the conclusion.

**Mr. Rosen:** The vast majority do what you are describing, and I love it because then I do not have to prove intent. They have proven it for me.

**Senator Wallace:** Just to Senator Joyal's point that an offender who has arranged their affairs so they would not be in a position to be able to respond to a restitution order would not have the ability to pay. The issue we are dealing with, though, the offence is one of fraud. A fraudulent act occurred. People suffered financial

situation de dépression, de maladie. On peut donc se poser la question en droit à savoir s'il y a un lien de causalité. C'est un facteur aggravant qui n'est pas clair, qui n'est pas reconnu, et le fait de le mettre dans le Code criminel lui donne une légitimité dont n'a pas besoin celui que vous mentionnez parce qu'on le reconnaît déjà.

**La présidente :** Sénateur Joyal, il est presque cinq heures. Une dernière question.

**Le sénateur Joyal :** Prenons le cas de Vincent Lacroix puisqu'il est public. C'est clair que dans les mois avant que sa situation devienne connue du public, il a fait toutes sortes d'opérations financières pour ne laisser aucune trace de fonds quelque part. Vous savez que la propriété avait été transférée au nom de sa femme ou au nom des membres de sa famille. On voyait vraiment qu'il y avait une intention de priver quiconque d'avoir la possibilité de recevoir dix cents de tout l'argent qui lui avait été confié. Il me semble que c'est le facteur le plus probant de l'intention malfaisante de l'individu.

Dans ce projet de loi, si on est pour envoyer un signal à tous ceux qui touchent de l'argent ou à qui on confie de l'argent, il faudrait leur dire très clairement que toutes leurs manœuvres dolosives pour priver les gens de la capacité de récupération est le facteur le plus directement nocif pour les victimes des opérations frauduleuses. Je comprends qu'on puisse en tenir compte dans d'autres sections du projet de loi, mais il me semble que ceci devrait être l'espèce de cadre à l'intérieur duquel on veut dorénavant que le marché financier se discipline et soit informé. C'est un élément extrêmement important. D'ailleurs, tout le désarroi des victimes vient du fait qu'elles se retrouvent devant rien.

[Traduction]

Comme M. Rosen l'a dit, ce n'est que grâce à un recours collectif que la majorité d'entre elles peuvent essayer d'intenter une poursuite parce qu'elles n'ont pas les moyens de récupérer l'argent.

**M. Rosen :** Attendez un peu. Pour prouver hors de tout doute raisonnable la culpabilité d'un accusé, vous devez prouver l'intention. En conséquence, le fait qu'une personne agisse comme Vincent Lacroix l'a fait nous permet facilement de prouver hors de tout doute raisonnable la culpabilité de la personne. C'est une caractéristique inhérente à ce qui est là. Je ne crois pas qu'il soit utile d'ajouter cela. C'est quelque chose que vous devez prouver.

**Le sénateur Joyal :** Ce sont les faits dont vous avez besoin pour être en mesure de prouver la conclusion.

**M. Rosen :** La grande majorité des gens font ce que vous décrivez, et j'adore cela parce que je n'ai pas à prouver l'intention. Ils l'ont prouvée pour moi.

**Le sénateur Wallace :** J'aimerais revenir sur le point du sénateur Joyal selon lequel un délinquant peut prendre des arrangements de façon à ne pas être en mesure de donner suite à une ordonnance de dédommagement, n'ayant pas la capacité de payer. Par contre, la question qui nous occupe, c'est que

consequences as a result. That would be the charge; that would be the offence; that would be the evidence produced. Therefore, they were not paid.

Mr. Roy, whether or not the offender has assets somewhere sufficient to cover the debt may not be determined until well after the criminal trial is over. The tracing of the assets, the fact that there are no assets that could be available — those issues tracing the assets would not be the subject of the trial for fraud.

Therefore, the evidence, in order to prove that someone arranged their affairs and there were no assets available to satisfy the indebtedness to these people, that evidence may well never be before the court as part of the fraudulent offence. Am I correct in that?

**Mr. Roy:** It is irrelevant because the problem is whether or not there is fraud. Whether the person can pay his victim or victims does not matter. There is a fraud, and that is all you need to.

**Senator Wallace:** That is the offence.

**Mr. Roy:** The thing that can be interesting is the proceeds of crime. If the person has the money somewhere and wants to keep it, if he pays, it will not matter a lot on the fraud charge, but it can matter a lot on the proceeds of crime. I think using the proceeds of crime portion can help pay the victim.

**Senator Wallace:** Mr. Rosen, on the issue of professional liability of investors, bankers, lawyers, investment bankers and so forth, perhaps as another approach to fraudulent acts that have cost money, funds be available to cover that type of risk through insurance. I assume there are many options out there but there could be a pool of money reserved as compensation. However, my point is there are in the real business world other ways of dealing with those issues. There is professional liability insurance. That is where the payment comes from, even with \$100,000 insured with our own private investments. It is an insured fund.

If the professional liability associations' rules have to be strengthened to up the limits of professional liability insurance and to ensure that fraudulent behaviour is also an insured risk, then there would be funding available.

I say it is another alternative.

**Mr. Rosen:** We are doing that already.

**The Chair:** I thank you all. You have come at the end of what has been a long day not only for the senators but, above all, for the staff. It is a tribute to you that I have actually had to cut off the proceedings. The senators want to keep going, and I am having to be the authoritarian here and say, no, we cannot do that. It has been extremely useful and very interesting.

l'infraction est une fraude. Un acte frauduleux a eu lieu. En conséquence, des gens ont subi des pertes financières. Cela serait l'accusation, cela serait l'infraction, et cela serait la preuve produite. Les gens n'ont donc pas été payés.

Monsieur Roy, le fait qu'un délinquant ait ou non suffisamment de biens pour assumer la dette pourrait ne pas être établi avant la fin du procès. Le dépistage des biens, le fait qu'il n'y ait aucun bien disponible — ces questions concernant le dépistage des biens ne feraient pas l'objet du procès pour fraude.

Par conséquent, les éléments de preuve qui permettent de prouver qu'une personne a pris des arrangements et qu'il n'y a aucun bien disponible pour payer les dettes de cette personne pourraient ne jamais être présentés au tribunal dans le cadre d'une affaire de fraude. Est-ce exact?

**M. Roy :** Ce n'est pas impertinent, parce que le problème est de savoir s'il y a eu fraude. Que la personne soit en mesure de rembourser sa victime ou ses victimes est sans importance. Une fraude est survenue, et c'est tout ce dont vous avez besoin.

**Le sénateur Wallace :** Il s'agit de l'infraction.

**M. Roy :** C'est à cet égard que les produits de la criminalité peuvent se révéler intéressants. Si la personne a de l'argent quelque part et qu'elle veut le garder, s'il paie, cela aurait peu d'incidence sur l'accusation de fraude, mais cela peut avoir beaucoup d'incidence au chapitre des produits de la criminalité. Je crois que l'utilisation des dispositions relatives aux produits de la criminalité peut aider à indemniser les victimes.

**Le sénateur Wallace :** Monsieur Rosen, concernant la question de la responsabilité professionnelle des investisseurs, des banquiers, des avocats et des spécialistes de services de banques d'affaires, entre autres, peut-être qu'une autre approche à adopter à l'égard de gestes frauduleux qui ont coûté de l'argent serait d'avoir un fonds disponible pour couvrir ce type de risque au moyen d'une assurance. Je suppose qu'il existe de nombreuses solutions, mais il pourrait y avoir une réserve d'argent destinée à l'indemnisation. Toutefois, mon point, c'est que, dans le vrai monde des affaires, il y a d'autres façons de régler ces problèmes. Il existe une assurance responsabilité civile professionnelle. C'est de là que proviennent les paiements, même pour les 100 000 \$ assurés à l'égard de nos investissements privés. C'est un fonds assuré.

Si les règles des associations de responsabilité professionnelle doivent être renforcées pour accroître les limites de l'assurance responsabilité civile professionnelle et s'il faut s'assurer qu'un comportement frauduleux est également un risque assuré, alors un financement serait disponible.

À mon avis, c'est une autre solution.

**M. Rosen :** Nous faisons déjà cela.

**La présidente :** Merci à tous. Nous arrivons à la fin d'une très longue journée, non seulement pour mes collègues, mais surtout pour le personnel. C'est en hommage à votre travail acharné que je mets fin à la séance. Les sénateurs veulent poursuivre, mais je dois me montrer autoritaire et dire non, nous ne pouvons pas. La séance a été extrêmement utile et très intéressante.

Our next meeting will be at 9 o'clock in the morning on Tuesday next, probably in this room. You will be notified if it is in any other place. At that time, we shall do clause-by-clause consideration of this bill.

Senator Runciman, you had expressed a wish to have more input from Justice officials. The Justice people will be present during clause-by-clause consideration. If you have questions for them, we can put them then.

**Senator Runciman:** I have relayed that to them as well.

**The Chair:** I expect they will come equipped.

(The committee adjourned.)

La prochaine séance se tiendra mardi prochain, à 9 heures, et probablement dans cette pièce. Vous serez avisés si le lieu change. Dans le cadre de cette séance, nous allons effectuer l'étude article par article du projet de loi.

Sénateur Runciman, vous avez dit que vous aimeriez avoir d'autres commentaires des représentants du ministère de la Justice. Les gens du ministère de la Justice seront présents durant l'étude article par article. Si vous avez des questions à leur poser, nous pourrons le faire à ce moment-là.

**Le sénateur Runciman :** Je leur ai également fait part de cela.

**La présidente :** Je m'attends à ce qu'ils soient bien préparés.

(La séance est levée.)

---

*Department of Finance Canada:*

Nicolas Marion, Chief, Capital Markets and International Affairs;  
Joan Monahan, General Counsel;  
Kaetlynd McRae, Economist, Securities Policies Division.

*Statistics Canada:*

John Turner, Chief of Policing Services, Canadian Centre for Justice Statistics;  
Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;  
Julie McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Royal Canadian Mounted Police:*

Assistant Commissioner Stephen White, Director General, Financial Crime;  
Superintendent Stephen Foster, Director, Commercial Crime Branch;  
Superintendent Dean Buzza, Director, Integrated Market Enforcement Branch.

*Ontario Provincial Police:*

Deputy Commissioner Scott Tod, Investigations and Organized Crime.

*Bennett Jones LLP:*

Lincoln Caylor, Partner.

*Groia & Company Professional Corporation:*

Joseph Groia, Principal.

*Criminal Lawyers' Association:*

Michael Spratt, Director.

*Canadian Council of Criminal Defence Lawyers:*

Phil Downes, Barrister.

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman.

*Accountability Research Corporation:*

Al Rosen, Principal.

*As an individual:*

Simon Roy, Professor.

*Ministère des Finances Canada :*

Nicolas Marion, chef, Marchés capitaux et relations internationales;  
Joan Monahan, avocate générale;  
Kaetlynd McRae, économiste, Division des politique en matière de valeurs mobilières.

*Statistique Canada :*

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;  
Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;  
John Turner, chef, Services policiers, Centre canadien de la statistique juridique.

*Gendarmerie royale du Canada :*

Commissaire adjoint Stephen White, directeur général, Criminalité financière;  
Surintendant Stephen Foster, directeur, Sous-direction des délits commerciaux;  
Surintendant Dean Buzza, directeur, Sous-direction équipes intégrées de la police des marchés financiers.

*Police provinciale de l'Ontario :*

Commissaire adjoint Scott Tod, Enquêtes et crime organisé.

*Bennett Jones LLP :*

Lincoln Caylor, associé.

*Groia & Company Professional Corporation :*

Joseph Groia, directeur.

*Criminal Lawyers' Association :*

Michael Spratt, directeur.

*Conseil canadien des avocats de la défense :*

Phil Downes, avocat.

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

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale.

*Accountability Research Corporation :*

Al Rosen, directeur.

*À titre personnel :*

Simon Roy, professeur.

APPEARING

**Wednesday, March 2, 2011**

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

WITNESSES

**Wednesday, March 2, 2011**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

John Giokas, Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section.

*Department of National Defence:*

Lieutenant-Colonel Bruce MacGregor, Director of Law, Military Justice Policy and Research.

*National Parole Board:*

Suzanne Brisebois, Director General, Policy, Planning and Operations.

*Statistics Canada:*

Craig Grimes, Senior Analyst, Canadian Centre for Justice Statistics;

Rebecca Kong, Chief, Correctional Services Section, Canadian Centre for Justice Statistics;

Mia Dauvergne, Senior Analyst, Policing Services Program, Canadian Centre for Justice Statistics;

Julia McAuley, Director, Canadian Centre for Justice Statistics.

*Canadian Criminal Justice Association:*

Willie Gibbs, Member, Policy Review Committee.

*Criminal Lawyers' Association:*

Leo Russomanno, Representative.

*Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:*

Kim Pate, Executive Director.

*Office of the Federal Ombudsman for Victims of Crime:*

Sue O'Sullivan, Federal Ombudsman;

Louis Théorêt, Director.

**Thursday, March 3, 2011**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Counsel, Criminal Law Policy Section.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

**Le mercredi 2 mars 2011**

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

TÉMOINS

**Le mercredi 2 mars 2011**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

John Giokas, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal;

*Ministère de la Défense nationale :*

Lieutenant-colonel Bruce MacGregor, directeur, Direction juridique de la justice militaire, politiques et recherche.

*Commission nationale des libérations conditionnelles :*

Suzanne Brisebois, directrice générale, Politiques, planification et opérations.

*Statistique Canada :*

Craig Grimes, analyste principal, Centre canadien de la statistique juridique;

Rebecca Kong, chef, Programme des services correctionnels, Centre canadien de la statistique juridique.

Mia Dauvergne, analyste principale, Programme des services policiers, Centre canadien de la statistique juridique;

Julie McAuley, directrice, Centre canadien de la statistique juridique;

*Association canadienne de justice pénale :*

Willie Gibbs, membre, Comité d'examen des politiques.

*Criminal Lawyers' Association :*

Leo Russomanno, représentant.

*Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :*

Kim Pate, directrice générale.

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

Sue O'Sullivan, ombudsman fédérale;

Louis Théorêt, directeur.

**Le jeudi 3 mars 2011**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate, Section de la politique en matière de droit pénal.

(Suite à la page précédente)