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

Tuesday, March 8, 2011
Wednesday, March 9, 2011
Thursday, March 10, 2011

Issue No. 23

Third (final) meeting on:
Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud)

First and second (final) meetings on:
Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code

INCLUDING:
THE SEVENTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud))

THE EIGHTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code)

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 mardi 8 mars 2011
Le mercredi 9 mars 2011
Le jeudi 10 mars 2011

Fascicule n^{o} 23

Troisième (dernière) réunion concernant :
Le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude)

Première et deuxième (dernière) réunions concernant :
Le projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel

Y COMPRIS :
LE DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude))

LE DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel)

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

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

48680-48681-48682

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.
Chaput	(or Comeau)
* Cowan	Rivest
(or Tardif)	Runciman
Greene	

* 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 Greene replaced the Honourable Senator Carignan (*March 10, 2011*).

The Honourable Senator Carignan replaced the Honourable Senator Rivard (*March 10, 2011*).

The Honourable Senator Rivard replaced the Honourable Senator Smith (*Saurel*) (*March 9, 2011*).

The Honourable Senator Smith (*Saurel*) replaced the Honourable Senator Carignan (*March 9, 2011*).

The Honourable Senator Cowan replaced the Honourable Senator Munson (*March 8, 2011*).

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Poulin (*March 8, 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.
Chaput	(ou Comeau)
* Cowan	Rivest
(ou Tardif)	Runciman
Greene	

* 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 Greene a remplacé l'honorable sénateur Carignan (*le 10 mars 2011*).

L'honorable sénateur Carignan a remplacé l'honorable sénateur Rivard (*le 10 mars 2011*).

L'honorable sénateur Rivard a remplacé l'honorable sénateur Smith (*Saurel*) (*le 9 mars 2011*).

L'honorable sénateur Smith (*Saurel*) a remplacé l'honorable sénateur Carignan (*le 9 mars 2011*).

L'honorable sénateur Cowan a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 8 mars 2011*).

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Poulin (*le 8 mars 2011*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 3, 2011:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Angus, seconded by the Honourable Senator Lang, for the second reading of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code.

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 Tkachuk, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mars 2011 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Angus, appuyée par l'honorable sénateur Lang, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel.

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 Tkachuk, 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, Tuesday, March 8, 2011
(52)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 9:10 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

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

In attendance: Cynthia Kirkby 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 Wednesday, March 2, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud). (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 22.*)

The Honourable Senator Angus moved:

That the following material be filed as exhibits:

- Response from Lianna McDonald, of the Canadian Centre for Child Protection (Cybertip.ca) to a question taken on notice at the February 16, 2011 meeting, relating to Bill C-22.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, "10")
- Submission from the Honourable Marie-Claude Blais, Q.C., Minister of Justice and Consumer Affairs and Attorney General of New Brunswick, relating to Bill C-22.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, "11")
- Letter from the Honourable David Alward, Premier of New Brunswick relating to Bill C-22.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, "12")
- Letter from Mr. Jean Brazeau, Senior Vice President, Regulatory Affairs, Shaw Communications Inc. relating to Bill C-22.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, "13")
- Letter from the Honourable Chris Bentley, Attorney General of Ontario relating to Bill C-22.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, "14")
- Response from Statistics Canada to a question taken on notice at the March 3, 2011 meeting, relating to Bill C-48.
  (Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-48, 22, "1")

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 8 mars 2011
(52)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, 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 Angus, Boisvenu, Carignan, Chaput, Fraser, Joyal, C.P., Lang, Munson, Runciman et Wallace (10).

Également présentes : Cynthia Kirkby 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 mercredi 2 mars 2011, le comité poursuit son examen du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude). (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 22 des délibérations du comité.*)

L'honorable sénateur Angus propose :

Que les documents suivants soient déposés auprès de la greffière du comité :

- Réponse de Lianna McDonald, du Centre canadien de protection de l'enfance (Cybertip.ca), à une question prise en note lors de la réunion du 16 février 2011 concernant le projet de loi C-22
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, « 10 »);
- Mémoire de l'honorable Marie-Claude Blais, c.r., ministre de la Justice et de la Consommation et procureure générale du Nouveau Brunswick, concernant le projet de loi C-22
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, « 11 »);
- Lettre de l'honorable David Alward, premier ministre du Nouveau-Brunswick, concernant le projet de loi C-22
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, « 12 »);
- Lettre de M. Jean Brazeau, vice-président principal, Affaires réglementaires, Shaw Communications Inc., concernant le projet de loi C-22
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, « 13 »);
- Lettre de l'honorable Chris Bentley, procureur général de l'Ontario, concernant le projet de loi C-22
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-22, 21, « 14 »);
- Réponse de Statistique Canada à une question prise en note lors de la réunion du 3 mars 2011 concernant le projet de loi C-48
  (pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-48, 22, « 1 »);

- Brief from Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children, relating to Bill C-48.
(Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-48, 22, "2")

- Letter from Mr. Josh Weinstein, Chair, Canadian Bar Association to Mr. Ed Fast, M.P. dated December 7, 2009 relating to Bill C-21.
(Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-21, 22, "1")

- Brief and response from Diane Urquhart relating to Bill C-21
(Exhibit 1120-04-02-3.40/L1-C-21, 22, "2")

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

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud).

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

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 the title carry.

It was agreed that the bill carry.

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

At 9:13 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, March 9, 2011
(53)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, at 4:31 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

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

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.

- Mémoire présenté par l'association Victims of Violence Canadian Centre for Missing Children concernant le projet de loi C-48
(pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-48, 22, « 2 »);

- Lettre de M. Josh Weinstein, président, Association du Barreau canadien, adressée à M. Ed Fast, député, le 7 décembre 2009 concernant le projet de loi C-21
(pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-21, 22, « 1 »);

- Mémoire et réponse de Diane Urquhart concernant le projet de loi C-21
(pièce 1120-04-02-3.40/L1-C-21, 22, « 2 »).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude).

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de 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 le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 9 h 13, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 9 mars 2011
(53)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 31, 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 Angus, Boisvenu, Chaput, Cowan, Fraser, Joyal, C.P., Lang, Rivard, Runciman et Wallace (10).

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.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 8, 2011, the committee began its consideration of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code.

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;

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section;

As an individual:

Sanjeev Anand, Professor.

Criminal Lawyers' Association:

Vincenzo Rondinelli, Lawyer.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Vincent Westwick, Chair, Law Reform Committee.

The chair made an opening statement.

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., made a statement and answered questions.

At 5:32 p.m., the committee suspended.

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

Mr. Hoover and Ms. Kane answered questions.

At 6:08 p.m., the committee suspended.

At 6:26 p.m., the committee resumed.

Mr. Anand made a statement and answered questions.

At 7:11 p.m., the committee suspended.

At 7:21 p.m., the committee resumed.

Mr. Rondinelli made a statement and answered questions.

At 8:07 p.m., the committee suspended.

At 8:13 p.m., the committee resumed.

Mr. Westwick made a statement and answered questions.

At 8:46 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 8 mars 2011, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel.

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;

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

À titre personnel :

Sanjeev Anand, professeur.

Criminal Lawyers' Association :

Vincenzo Rondinelli, avocat.

Association canadienne des chefs de police :

Vincent Westwick, président, Comité de la réforme du droit.

La présidente ouvre la séance.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 17 h 32, la séance est suspendue.

À 17 h 34, la séance reprend.

M. Hoover et Mme Kane répondent aux questions.

À 18 h 8, la séance est suspendue.

À 18 h 26, la séance reprend.

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

À 19 h 11, la séance est suspendue.

À 19 h 21, la séance reprend.

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

À 20 h 7, la séance est suspendue.

À 20 h 13, la séance reprend.

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

À 20 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, March 10, 2011
(54)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Chaput, Cowan, Fraser, Greene, Joyal, P.C., Lang, Runciman and Wallace (11).

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 Thursday, March 3, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code.

The Honourable Senator Joyal, P.C. moved:

That the letter received, by the chair of the committee, on March 9, 2011 from the Privacy Commissioner of Canada relating to Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, be printed as an appendix to the minutes of the committee's proceedings, in both official languages.

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

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

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 clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 14 carry.

It was agreed that clause 1, which contains the alternative title, carry.

It was agreed that the title carry.

OTTAWA, le jeudi 10 mars 2011
(54)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, 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 Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Chaput, Cowan, Fraser, Greene, Joyal, C.P., Lang, Runciman et Wallace (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 jeudi 3 mars 2011, le comité poursuit son examen du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel.

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

Que la lettre reçue le 9 mars 2011 par la présidente du comité en provenance du commissaire à la vie privée du Canada concernant le projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, soit imprimée en annexe au procès-verbal du comité, dans les deux langues officielles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de 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 l'article 12.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 14.

Il est convenu d'adopter l'article 1, le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed that the bill carry, on division.

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

At 10:42 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter le projet de loi, avec dissidence.

Il est convenu que la présidente fasse rapport du projet de loi au Sénat.

À 10 h 42, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 8, 2011

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

SEVENTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud), has, in obedience to the order of reference of Wednesday, March 2, 2011, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Thursday, March 10, 2011

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

EIGHTEENTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, has, in obedience to the order of reference of Thursday, March 3, 2011, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 8 mars 2011

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

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude), a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 2 mars 2011, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 10 mars 2011

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

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 3 mars 2011, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

La présidente,

JOAN FRASER

Chair

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 8, 2011

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud), met this day at 9:10 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Colleagues, welcome to this meeting held at this extraordinary hour. As you know, the item on the agenda is clause-by-clause consideration of Bill C-21. However, before we move formally to that, I will ask you to look for the white sheet in your pile of documents. It is a list of submissions that we have had on Bill C-22, Bill C-48 and Bill C-21.

I would like to have a motion that this material be filed as exhibits with the clerk of the committee.

Senator Angus: So moved.

The Chair: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Opposed? Carried.

[*Translation*]

The Chair: Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-21, An Act to amend the Criminal Code (sentencing for fraud)?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed.

[*English*]

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed.

[*Translation*]

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 8 mars 2011

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-21, Loi modifiant le Code criminel (peines pour fraude), se réunit aujourd'hui, à 9 h 10, pour l'étude article par article du projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Chers collègues, bienvenue à cette réunion qui se tient à une heure exceptionnelle. Comme vous le savez, le point à l'ordre du jour est l'étude article par article du projet de loi C-21. Cependant, avant de commencer, je vous demanderais de trouver la feuille blanche dans vos documents; il s'agit d'une liste de mémoires que nous avons reçus sur les projets de loi C-22, C-48 et C-21.

J'aimerais que quelqu'un présente une motion pour que ces documents soient déposés comme pièces auprès de la greffière.

Le sénateur Angus : J'en fais la proposition.

La présidente : Tous ceux qui sont pour?

Des voix : D'accord.

La présidente : Tous ceux qui sont contre? La motion est adoptée.

[*Français*]

La présidente : Est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi C21, Loi modifiant le Code criminel (peine pour fraude)?

Des voix : D'accord.

La présidente : Convenu.

[*Traduction*]

L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 2 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*English*]

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed.

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried. 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: Carried.

Shall the bill carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: It is agreed.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

An Hon. Senator: No.

The Chair: No.

Is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: So agreed. Colleagues, I shall do that this afternoon, but I may have to do it a little later in the afternoon because the steering committee will be meeting at 2 o'clock. I might have to seek leave to revert in order to report this bill.

Thank you very much for your attendance. We meet in this room tomorrow afternoon at 4:15 p.m.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, March 9, 2011

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 4:31 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*Traduction*]

L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. 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 : Adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Est-ce que le comité désire annexer des observations au rapport?

Une voix : Non.

La présidente : Non.

Puis-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté. Chers collègues, je le ferai cet après-midi, mais peut-être vers la fin de l'après-midi, car le comité de direction se réunit à 14 heures. Il se peut que je doive demander la permission de revenir pour faire rapport du projet de loi.

Merci beaucoup de votre présence. Nous nous réunirons ici même demain, à 16 h 15.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 9 mars 2011

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 16 h 31, pour étudier le projet de loi.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. We begin our study of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, or response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Shoker* act. The Honourable Robert Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada, is our first witness. Welcome back, minister. I expect you have an opening statement.

Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: I do. I am joined by Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section and Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section.

I welcome the opportunity to appear before you on Bill C-30, the response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Shoker* act. The objective of the bill is to ensure that offenders in the community comply with court orders to abstain from drug and alcohol consumption. Amendments are necessary, given that the ruling by the Supreme Court of Canada in *R. v. Shoker* effectively ended the ability of a sentencing court to order an offender to provide bodily samples to ensure compliance with drug and alcohol abstinence conditions.

The Supreme Court of Canada ruled that section 732(1) of the Criminal Code fails to provide express authority for a court to impose probation condition for offenders to provide bodily samples on demand. As a result, sampling conditions failed the first arm of the test laid out in *R. v. Collins*, the leading case on the Canadian Charter of Rights and Freedoms, safeguarding against unreasonable search and seizure.

While the decision in *R. v. Shoker* did not stop the courts from imposing conditions to abstain from the consumption of drugs and alcohol, it did stop the use of this tool to ensure compliance with the abstinence conditions.

The importance of these types of conditions and the need to enforce them cannot be overstated. Drug and alcohol abuse is one of the leading contributors to criminal conduct in Canada. The Correctional Service of Canada estimates that of the approximately 250,000 annual criminal convictions per year, approximately 50 per cent are related to substance abuse.

Furthermore, almost 80 per cent of offenders sentenced to a term of two years or more cite substance abuse as a factor in their criminal conduct. To manage this problem, conditions are commonly imposed by courts on the offender to abstain from

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, bienvenue à cette séance du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous allons commencer notre étude du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, ou loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker*. L'honorable Robert Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada, est notre premier témoin. Bienvenue encore une fois, monsieur le ministre. Je pense que vous allez faire une déclaration d'ouverture.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Effectivement. Je suis accompagné par Doug Hoover, avocat, 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 pouvoir comparaître devant vous au sujet du projet de loi C-30, loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker*. L'objet du projet de loi est de veiller à ce que les délinquants se trouvant dans la collectivité respectent les ordonnances leur intimant de s'abstenir de consommer des drogues et de l'alcool. Ces modifications sont nécessaires, étant donné que la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker* a mis un terme à la capacité du tribunal qui fixe la peine d'intimer au délinquant de fournir des échantillons de substances corporelles pour vérifier s'il respecte bien l'interdiction de consommer des drogues et de l'alcool.

La Cour suprême du Canada a déclaré que le paragraphe 732(1) du Code criminel n'accorde pas à un tribunal le pouvoir exprès d'imposer à un délinquant l'obligation de fournir des échantillons de substances corporelles sur demande, à titre de condition d'une ordonnance de probation. C'est ainsi que la condition relative à la fourniture d'échantillons n'a pas respecté le premier volet du critère énoncé dans *R. c. Collins*, l'arrêt qui fait autorité au sujet de la protection contre les fouilles et les perquisitions déraisonnables que prévoit la Charte canadienne des droits et libertés.

L'arrêt *R. c. Shoker* n'a pas empêché les tribunaux d'imposer à titre de condition l'obligation de s'abstenir de consommer des drogues et de l'alcool, mais il a mis un terme à l'utilisation de cet outil pour faire respecter les conditions en matière d'abstinence.

Il est impossible de trop insister sur l'importance de ces conditions et sur la nécessité de les faire respecter. L'abus des drogues et de l'alcool est un des principaux facteurs qui contribue aux comportements criminels au Canada. Le Service correctionnel du Canada estime qu'environ 50 p. 100 des 250 000 condamnations pénales prononcées chaque année sont reliées à l'abus d'une de ces substances.

En outre, près de 80 p. 100 des délinquants condamnés à une peine d'au moins deux ans de prison affirment que la toxicomanie est une des causes de leur comportement criminel. Pour gérer ce problème, les tribunaux imposent fréquemment des conditions

drugs and alcohol. These conditions are critical in addressing the root cause of criminal offending in many cases. According to Statistics Canada, as many as half of all probation orders include a condition to abstain from the consumption of drugs and alcohol.

Ensuring compliance with probation conditions is a significant problem for police and correctional officials. In 2008, more than 53,000 convictions were registered for the offence of breach of probation.

This situation is the context for the need to require bodily samples to be provided to ensure compliance with drug and alcohol prohibitions. Bodily samples are necessary, as a positive analysis of a body sample makes a prosecution much more efficient. Without hard evidence provided by the analysis of a bodily sample, prosecution for a breach is inherently difficult. Without the ability to take a breath sample, imagine the burden the Crown would have in impaired driving cases.

An order by a court that an offender provide a bodily sample on demand acts as a highly effective deterrent. An offender under such a condition is more likely to control previous habits, which will make their rehabilitation more likely. Bill C-30 is drafted to allow a court, where it imposes a drug and alcohol abstinence condition, to require the offender to provide bodily samples.

While the *R. v. Shoker* decision resulted from a challenge to the probation provisions, please note that we are providing sampling authority not only for probation orders but also conditional sentences and peace bonds. This provision is necessary due to the similar principles in play for these two other types of provisions.

I will provide you with a brief overview in terms of how the bill is structured. It is divided into three sections: amendments to section 732.1 regarding probation orders, to section 742.3 regarding conditional sentences and to section 810, and related sections in that area, regarding peace bond provisions.

All three of these areas of the code are amended in the same way. For example, in clause 3 of the bill, the authority is given for a court that has already imposed a probation condition to abstain from the consumption of drugs and alcohol, to impose a condition requiring the offender to provide a bodily sample on the demands of a police or probation officer, should the officer have reasonable grounds to believe that the offender has breached

qui obligent le délinquant à s'abstenir de consommer des drogues et de l'alcool. Ces conditions sont bien souvent essentielles parce qu'elles s'attaquent à la cause première du comportement criminel. D'après Statistique Canada, près de la moitié de toutes les ordonnances de probation contiennent une condition qui interdit au probationnaire la consommation de drogues et d'alcool.

Le respect des conditions de la probation pose un problème grave aux policiers et aux agents correctionnels. En 2008, il y a eu plus de 53 000 condamnations pour l'infraction de violation d'une ordonnance de probation.

Cette situation est le contexte dans lequel nous examinons la nécessité d'exiger des échantillons de substances corporelles pour veiller au respect de l'interdiction de la consommation de drogues et d'alcool. Les échantillons corporels sont une nécessité, parce qu'un résultat positif tiré de l'analyse d'un tel échantillon facilite grandement les poursuites. Sans les preuves concrètes fournies par l'analyse d'un échantillon, il est très difficile d'intenter des poursuites pour violation d'une telle condition. S'il n'était pas possible de prélever des échantillons d'haleine, imaginez le fardeau que devrait assumer la Couronne dans les affaires de conduite avec facultés affaiblies.

Le fait qu'un tribunal ordonne au délinquant de fournir sur demande un échantillon de substances corporelles a un effet dissuasif très important. Le délinquant qui est visé par une telle condition risque davantage de contrôler ses habitudes antérieures, ce qui facilite sa réadaptation. Le projet de loi C-30 est rédigé pour autoriser le tribunal qui interdit au délinquant de consommer des drogues et de l'alcool à exiger que celui-ci fournisse des échantillons de substances corporelles.

L'arrêt *R. c. Shoker* découlait de la contestation des conditions associées à la probation, mais notez que nous accordons le pouvoir de demander des échantillons non seulement dans le cadre des ordonnances de probation, mais dans celui des peines d'emprisonnement avec sursis et des engagements de ne pas troubler l'ordre public. Cette condition est nécessaire parce que les deux autres types de conditions mettent en jeu des principes semblables.

Je vais vous fournir un bref aperçu de la structure du projet de loi. Il est réparti en trois sections : les modifications à l'article 732.1 concernant les ordonnances de probation, celles qui touchent l'article 742.3 en matière de peines d'emprisonnement avec sursis et celles qui concernent l'article 810, et les articles connexes, qui contiennent les dispositions applicables aux engagements de ne pas troubler l'ordre public.

Ces trois domaines du code sont modifiés de la même façon. Par exemple, l'article 3 du projet de loi accorde au tribunal qui a déjà imposé, à titre de condition de la probation, l'obligation de s'abstenir de consommer des drogues et de l'alcool, le pouvoir d'imposer une autre condition obligeant le délinquant à fournir à la demande d'un policier ou d'un agent de probation des échantillons de substances corporelles, dans le cas où l'agent a

the consumption condition. This same amendment is found in clause 4 for conditional sentences and in clauses 7 to 10 for the peace bond provisions.

The bill will allow the court to impose conditions requiring offenders to provide bodily samples at regular intervals. This condition ordinarily would be imposed where there is evidence that the individual's risk of reoffending is high due to substance abuse. I emphasize that, while the court has given the authority under this legislation to impose those conditions, the decision as to when and how to take these samples falls to our front-line justice officials.

When sampling conditions are imposed, the legislation is not intended to impose a mandatory duty on officers to take samples at every opportunity. The discretion is left to the police and correctional officers who are dealing directly with the offender. They are given the authority to demand a sample when they deem it appropriate in the circumstances.

I draw your attention to a couple of features of this legislation that ensures that the sampling regime established under the bill is not only respectful of the constitutional rights of the individuals being sampled but also flexible enough to allow for all 13 provinces and territories to establish individually tailored structures to allow for effective and efficient operation.

First, we have provided a residual regulatory authority in the bill to allow the federal government to apply it if and when necessary. Minimum standards exist across the country in all aspects of the demand — the taking, handling, testing, storage and destruction of bodily samples. At the same time, the legislation allows each province and territory to establish its own specific operational parameters, such as limiting who may collect what type of samples, when and where they can be collected, how they are handled, and how they are stored and destroyed.

I emphasize that these local parameters can be established without resort to regulation. They are intended to be flexible and able to evolve over time as conditions change. This flexibility ensures that local police and probation officers will be able to establish specific procedures that work in their communities and to change them quickly as the environment changes.

For example, while the federal government can pass a regulation stating that a sample taken must be destroyed within a year of it being taken, the provincial attorney general has

des motifs raisonnables de croire que le délinquant a violé la condition interdisant toute consommation de ces substances. La même modification se retrouve à l'article 4 pour les peines d'emprisonnement avec sursis et aux articles 7 à 10 pour les engagements de ne pas troubler l'ordre public.

Le projet de loi autorise le tribunal à imposer une condition intimant aux délinquants de fournir des échantillons de substances corporelles à intervalles réguliers. Cette condition sera normalement imposée lorsqu'il existe des éléments indiquant que le délinquant risque probablement de récidiver parce qu'il est toxicomane. J'insiste là-dessus, à savoir que, si ce projet de loi accorde au tribunal le pouvoir d'imposer ce type de conditions, les décisions relatives aux modalités de la fourniture de ces échantillons incombent à nos officiers judiciaires de première ligne.

Lorsqu'une condition relative à la fourniture d'échantillons est imposée, le projet de loi n'a pas pour but d'imposer aux agents l'obligation impérative de prendre des échantillons à chaque fois que cela est possible. Cette possibilité est laissée aux policiers et aux agents correctionnels qui s'occupent directement du délinquant. Ils ont le pouvoir d'exiger un échantillon lorsqu'ils estiment que cela est approprié dans les circonstances.

J'attire votre attention sur un certain nombre d'aspects de ce projet de loi qui visent non seulement à ce que le régime de prise d'échantillons prévu par le projet de loi respecte les droits constitutionnels des personnes concernées, mais aussi à ce qu'il soit suffisamment souple pour que les 13 provinces et territoires puissent mettre sur pied des structures adaptées à ce régime pour en faciliter la mise en œuvre.

Premièrement, nous avons inséré dans ce projet de loi un pouvoir de réglementation résiduel qui permet au gouvernement fédéral de l'exercer s'il l'estime nécessaire. Il existe déjà à l'échelle du pays des normes minimales qui touchent tous les aspects de la demande d'échantillon — la prise, la manutention, l'analyse, l'entreposage, la destruction des échantillons de substances corporelles. Parallèlement, le projet de loi permet aux provinces et aux territoires d'établir leurs propres paramètres opérationnels, comme, par exemple, l'imposition de restrictions sur les personnes qui peuvent prélever tel genre d'échantillons, le moment et le lieu où ils peuvent être prélevés, la façon de les manipuler, de les entreposer et de les détruire.

J'insiste sur le fait que ces paramètres locaux peuvent être fixés sans qu'il soit nécessaire d'adopter un règlement. Le but est d'introduire de la souplesse de façon à pouvoir les modifier si la situation change. Grâce à cette souplesse, les policiers et agents de probation locaux pourront établir des protocoles particuliers adaptés à leurs collectivités et pourront les changer rapidement si la situation évolue.

Par exemple, le gouvernement fédéral peut adopter un règlement déclarant que l'échantillon prélevé doit être détruit dans un délai d'un an, mais le procureur général de la province est

responsibility to stipulate who has the responsibility for the sample's destruction, how the destruction is to be carried out, and how to ensure it is done properly.

Finally, I will highlight the measures contained in the bill to ensure they will withstand constitutional challenge. These measures include limiting the use of any sample obtained by police or probation officers to the sole purpose of ensuring compliance with the condition; allowing the offender to receive the results of an analysis of their sample; ensuring full notice from a probation officer in writing to the offender of any requirement to provide a sample at regular intervals, including where and when the sample is to be provided; requiring all jurisdictions to establish specific rules to be followed in the taking, testing, handling, storing and destruction of samples; requiring that all samples and records of analysis be destroyed once the prohibition condition lapses, unless the analysis is to be used in a breach proceeding; and, finally, requiring that a sample demand can be made only when there are reasonable grounds to believe that a breach has occurred for probation orders and peace bonds.

For conditional sentences, the less onerous "reasonable grounds to suspect" is the test given, because it is a sentence of imprisonment, albeit served in the community, and thus carries a lesser expectation of privacy than a probation or peace bond condition.

In conclusion, this bill is an appropriate response to the decision of the Supreme Court in *R. v. Shoker*. It gives police and probation officers the tools they need to ensure offenders comply with prohibition conditions, it ensures efficient and effective sampling, it is fair to the offenders being sampled, and it has the support of the provinces and territories.

Thank you for the opportunity to testify. I look forward to any questions you have.

The Chair: Thank you very much, Mr. Minister. As always, we do have questions.

Senator Angus: Welcome, minister, Ms. Kane and Mr. Hoover. Thank you for coming.

Mr. Minister, I have had discussions with my colleague from the other side who is not here today, the well-known Senator Baker. Having had those discussions, I concluded that I think you and your colleagues might have gotten it right this time. Senator Baker has even used laudatory language.

de son côté chargé de préciser les personnes à qui il incombe de procéder à la destruction de l'échantillon, d'indiquer la façon de le faire pour que cette opération soit effectuée correctement.

Enfin, je vais souligner les mesures que contient le projet de loi qui lui permettront, pensons-nous, de résister à toute contestation constitutionnelle. Ces mesures comprennent ce qui suit : limiter l'utilisation des prélèvements obtenus par les policiers ou les agents de probation à la vérification du respect des conditions imposées, autoriser le délinquant à obtenir les résultats de l'analyse de son échantillon, imposer à l'agent de probation l'obligation de remettre un avis écrit détaillé au délinquant lorsqu'il lui demande de fournir un échantillon à intervalles réguliers, y compris le lieu et le moment où l'échantillon doit être fourni; le projet de loi demande aux provinces et territoires d'adopter des règles particulières qui doivent être suivies pour prendre, analyser, manipuler, entreposer et détruire les échantillons; il est exigé que tous les échantillons et résultats des analyses soient détruits dès que la condition imposant cette interdiction n'est plus en vigueur, à moins que les résultats de l'analyse soient susceptibles d'être utilisés dans des poursuites pour violation de l'interdiction; et enfin, exiger qu'un échantillon ne puisse être demandé que lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu une violation d'une ordonnance de probation et d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public.

Pour ce qui est des peines avec sursis, le critère retenu est moins exigeant, puisqu'il prévoit uniquement l'existence de « motifs raisonnables de soupçonner », parce qu'il s'agit là d'une peine de prison, même si elle est purgée dans la collectivité, et qu'elle est donc associée à des attentes moindres en matière de respect de la vie privée que ne l'est une condition contenue dans une ordonnance de probation ou un engagement de ne pas troubler l'ordre public.

En conclusion, le projet de loi constitue une réponse appropriée à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Shoker*. Il donne aux policiers et aux agents de probation les outils dont ils ont besoin pour veiller à ce que les délinquants respectent les conditions leur interdisant toute consommation abusive; il propose une méthode efficace de se procurer des prélèvements, il est équitable envers les délinquants ayant fait l'objet d'un prélèvement, et il a l'appui des provinces et des territoires.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner. J'ai hâte d'entendre vos questions.

La présidente : Merci, monsieur le ministre. Comme toujours, nous avons effectivement des questions à poser.

Le sénateur Angus : Bienvenue, monsieur le ministre, Mme Kane et M. Hoover. Merci d'être venus.

Monsieur le ministre, j'ai eu des discussions avec mon collègue de l'autre côté de la table, et qui n'est pas ici aujourd'hui, le sénateur Baker, un membre bien connu du comité. Après avoir eu ces discussions, j'en ai conclu que vous et vos collègues aviez peut-être tapé dans le mille cette fois-ci. Le sénateur Baker a même utilisé des termes louangeurs.

Mr. Nicholson: I hope that is not the reason he is not here.

Senator Angus: He has delegated the responsibility to me. Having said that, you are aware that I spoke to the bill in the chamber at second reading. There seems to be general approval. However, there have been a few criticisms and I want to address two of them, as I did with your officials today.

One is the delay. We call this bill a response to *R. v. Shoker*. A substantial amount of time elapsed before it started moving quickly in the House of Commons. I understand that time lag was due to the consultations with stakeholders and various regional interests to ensure you did get it right and to ensure these different standards you describe as ways and means of taking local parameters into account, so that the people in the front lines can execute the legislation in a way that is consistent with their environments.

Can you give us a bit of detail on these consultations that would justify such a delay and that would address these criticisms?

Mr. Nicholson: You made a couple of interesting points, Senator Angus. Also, thank you for your comments in the chamber. As you know, I made reference to them in my opening remarks.

I think it is important to have those discussions with the provinces and territories. As you know, under our Constitution, the administration of justice falls, for the most part, within their jurisdiction. It is therefore important to "get it right," to use the term apparently you and Senator Baker used. I believe these discussions are helpful for their purposes in administering these laws.

Their support on these bills makes the next part easier, which is to move the bill through Parliament. As I said when we were eliminating the two-for-one credit for people awaiting the disposition of their cases, I believed it was considerably helpful to be able to say that every provincial and territorial attorney general was on-side with that support. It helped make my job easier and the jobs of those within the government who are working to have these bills passed. The situation is likewise with this bill. I have received positive feedback with respect to this bill because, again, much of the responsibility will fall within provincial jurisdiction.

Moving legislation through both Houses of Parliament has presented a bit of a challenge, which is perhaps an understatement. That being said, I think approximately four bills now have been passed within the last couple of weeks, so I am becoming more optimistic by the day about the legislative process and the procedures we go through. Regardless, I think

M. Nicholson : J'espère que ce n'est pas la raison pour laquelle il n'est pas ici.

Le sénateur Angus : Il m'a chargé de le faire pour lui. Cela dit, vous savez que j'ai pris la parole en Chambre au moment de la deuxième lecture du projet de loi. Il semble qu'il fasse l'objet d'un consensus général. Il y a toutefois eu quelques critiques et j'aimerais parler de deux d'entre elles, comme je l'ai fait avec vos collaborateurs aujourd'hui.

La première porte sur la lenteur du processus. Nous disons que ce projet de loi est une réponse à l'arrêt *R. c. Shoker*. Il a fallu toutefois attendre longtemps avant que ce projet de loi soit examiné rapidement par la Chambre des communes. Je sais que ce délai s'explique par le fait que vous avez consulté les intéressés et divers représentants des intérêts régionaux pour être sûr de choisir la bonne solution et de mettre en place les différentes normes que vous avez décrites pour prendre en compte les paramètres locaux, pour que les intervenants de première ligne puissent appliquer le projet de loi selon des modalités adaptées à leur environnement.

Pourriez-vous nous donner quelques détails sur ces consultations qui expliquent cette longue attente et qui permettraient de répondre à ces critiques?

M. Nicholson : Vous avez mentionné des aspects intéressants, sénateur Angus. Et je vous remercie également pour les commentaires que vous avez faits en Chambre. Comme vous le savez, j'y ai fait référence dans mes remarques d'ouverture.

Il me paraît important d'avoir ces discussions avec les provinces et les territoires. Comme vous le savez, selon notre Constitution, l'administration de la justice relève principalement de leurs compétences. Il était donc important de « trouver la bonne solution », pour utiliser l'expression que vous et le sénateur Baker avez, semble-t-il, utilisée. J'estime que ces discussions leur seront utiles parce qu'ils seront amenés à mettre en œuvre ces lois.

Le fait que les provinces et les territoires appuient ces lois facilitera l'étape suivante qui est de faire adopter le projet de loi par le Parlement. Comme je l'ai dit lorsque nous avons supprimé le crédit deux pour un pour les personnes qui attendent une décision finale dans leur dossier, j'estime qu'il a été extrêmement utile de pouvoir dire que tous les procureurs généraux des provinces et territoires appuyaient cette mesure. Cela a grandement facilité mon travail et celui des membres du gouvernement qui s'efforcent de faire adopter ces projets de loi. Il en va de même avec celui-ci. J'ai reçu des commentaires positifs au sujet de ce projet de loi parce qu'encore une fois, la responsabilité de le mettre en œuvre relèvera en grande partie des compétences provinciales.

La progression du projet de loi dans les deux Chambres du Parlement a posé quelques difficultés, ce qui est peut-être une litote. Cela dit, je crois que quatre projets de loi ont maintenant été adoptés au cours des semaines qui viennent de s'écouler et je deviens de plus en plus optimiste au sujet du processus législatif et des étapes à suivre. Quoi qu'il en soit, je crois que l'adoption du

moving this bill through Parliament will be welcomed by everyone involved with law enforcement, and certainly by my provincial and territorial counterparts.

Senator Angus: I hope that to be the case, sir.

I wanted to raise another point with you. As we noted, Senator Baker is profoundly interested in legal antecedents of some of our laws in this country, the evolution and the legal history. I must admit my own rather latent interest in that regard has been awakened, almost by association.

We are both wondering why this lacuna in the law, which the Supreme Court found extraordinary, was there. Other officials from your department have described to us on earlier occasions the efforts underway to scan all the laws to ensure English and French are consistent and there are not gaps like the one this bill fills.

In this case, I believe it is a good thing the gap was found because it is such an important matter. Do you have a comment?

Mr. Nicholson: The case that was made by the lawyers for the Department of Justice was that once it was decided or acknowledged that we can make conditions with respect to the abstinence from alcohol or drugs, it would be implied that there would be a process by which to determine that abstinence. That argument was lost, so it became incumbent upon us to legislate it specifically and that is what has been done.

The modernizing and closing of gaps in the Criminal Code is a continuing process. For the bill that you passed recently requiring Internet service providers to report information with respect to child pornography, 25 years ago when I became a member of Parliament, no one would have known what you were talking about. At that time, it was illegal to produce child pornography. Then, the process by which it was tracked down was through the money that changed hands; people were selling it.

With the advent of the Internet — the downloading of child pornography and the production offshore — we must continuously revisit the Criminal Code to ensure that it covers what is taking place: for example, with respect to identity theft, auto theft, child sexual exploitation, et cetera. That is part of the job we have. Getting that message out is an important job I have to do. We are moving into areas that most people would acknowledge overwhelmingly are wrong; therefore, it is incumbent upon us to address those gaps and make those changes.

Senator Cowan: With respect to this response, *Shoker* was the case of a person who had been convicted of breaking and entering a dwelling house with the intent to commit sexual assault. In your opening comments, you referred to the need to provide the

projet de loi par le Parlement sera accueillie avec satisfaction par tous ceux qui travaillent à faire exécuter les droits et certainement par mes homologues provinciaux et territoriaux.

Le sénateur Angus : J'espère que ce sera le cas, monsieur.

Je voulais aborder un autre point avec vous. Comme nous l'avons noté, le sénateur Baker s'intéresse vivement aux antécédents de certaines de nos lois, à leur évolution et à l'histoire du droit. Je dois admettre que cela a avivé chez moi un intérêt latent que j'avais, et cela presque par association.

Nous nous demandons tous les deux pourquoi notre droit contient cette lacune, que la Cour suprême a qualifié d'extraordinaire. D'autres représentants de votre ministère nous ont décrit précédemment les efforts déployés pour examiner toutes les lois pour veiller à ce que les versions française et anglaise soient compatibles et qu'il n'existe pas de lacunes comme celle que comble ce projet de loi.

Dans ce cas-ci, je pense qu'il est bon que cette lacune ait été décelée parce qu'elle porte sur un aspect très important. Pouvez-vous commenter cela?

M. Nicholson : Les avocats du ministère de la Justice estimaient que, lorsqu'il avait été décidé ou admis que nous pouvions imposer des conditions concernant l'interdiction de consommer de l'alcool et des drogues, il serait implicite qu'il pourrait y avoir un mécanisme permettant de s'assurer que l'interdiction était respectée. Cet argument n'a pas été retenu et nous avons ainsi été amenés à légiférer sur ce point précis et c'est ce qui a été fait.

La modernisation et le comblement des lacunes du Code criminel sont un processus continu. Je dirais au sujet du projet de loi que vous avez adopté récemment et qui oblige les fournisseurs de services Internet à communiquer les renseignements concernant la pornographie juvénile, qu'il y a 25 ans, lorsque j'ai été élu député, personne n'aurait su de quoi il s'agissait. À cette époque, il était illégal de produire de la pornographie juvénile. Ensuite, ce phénomène a été abordé par le biais de l'échange d'argent qui y était associé; les gens vendaient ce genre de choses.

Avec l'arrivée d'Internet — le téléchargement de la pornographie juvénile et la production de celle-ci à l'étranger — nous sommes continuellement amenés à réviser le Code criminel pour être sûrs qu'il est adapté à la situation actuelle : par exemple, le vol d'identité, le vol d'automobile, l'exploitation sexuelle des enfants, et cetera. Cela fait partie de notre travail. La transmission de ce message est une partie importante de mon travail. Nous intervenons dans des domaines que la plupart des gens reconnaîtraient sans hésitation comme faisant problème; c'est pourquoi il nous appartient de combler ces lacunes et d'apporter ces changements.

Le sénateur Cowan : Pour ce qui est de cette réponse, l'arrêt *Shoker* est celui dans lequel l'accusé avait été déclaré coupable d'introduction par effraction dans une maison d'habitation dans l'intention de commettre une agression sexuelle. Dans vos

resources to enable the authorities to ensure compliance with conditions imposed. You referred repeatedly to "offenders," which is something that is in the background documents we have been provided.

Of course, the legislative response goes beyond that case. It deals with people who have not even been charged — peace bonds. Many of those people might not have been charged, much less convicted. That situation raises the issue of the Charter.

Can you speak — and perhaps your officials can comment as well — on what assurances we have, although we cannot prevent Charter challenges, that the bill is as Charter-proof as it could be. This issue, on the face of it, seems to have gone further than was called for by the Supreme Court in *Shoker*. Can you comment on why you have done that, and what assurances we can have that this bill is as Charter-proof as anything can be?

Mr. Nicholson: We expanded it beyond the circumstances surrounding the *Shoker* case to the other provisions with respect to conditional sentencing and peace bonds because we do not want to wait until we find a gap there. It is legitimate for a person — for instance, on conditional sentence — to be required to abstain from alcohol or drugs, if that is part of the problem.

You know of the challenges that come about when peace bonds are imposed — and sometimes the dangers to innocent individuals that are involved. Rather than wait and see if there is a decision saying there is nothing specific that would authorize that imposition, we felt this bill was an appropriate time to address that issue.

That being said, with respect to the constitutional implications, I think I mentioned at least six different provisions in the bill to protect the privacy of the individual. They include: making sure the individual is aware of the results of the tests that have been taken; making sure the samples cannot be used for purposes other than what has been prescribed by the court; and making sure that the samples will be destroyed eventually. All those provisions are included in an effort to make sure that this legislation will withstand constitutional examination.

Senator Cowan: Do you have assurances from your counsel that those provisions are sufficient?

Mr. Nicholson: I will let them speak for themselves, if they like; but any time we put these bills together, we want them to be in compliance with the Charter and the Canadian Bill of Rights. That is one of the questions that I ask.

commentaires liminaires, vous avez parlé de la nécessité de fournir des ressources pour que les responsables puissent veiller au respect des conditions imposées. Vous avez fait référence à plusieurs reprises aux « délinquants », un aspect qui se retrouve dans les documents d'information que vous nous avez remis.

Bien entendu, votre réponse législative va au-delà de cette affaire. Elle vise des personnes qui n'ont même pas encore été accusées — les engagements de ne pas troubler l'ordre public. Le plus souvent, ces personnes n'ont pas été accusées, encore moins condamnées. Cette situation soulève la question de la Charte.

Pouvez-vous nous dire — et peut-être que vos collaborateurs pourront également intervenir à ce sujet — si nous pouvons être sûrs, même si nous ne pouvons pas empêcher les contestations constitutionnelles, que le projet de loi respecte la Charte autant qu'il est possible de la faire. Cette réponse semble aller plus loin que ce que demandait l'arrêt *Shoker* de la Cour suprême. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous avez agi de cette façon et quelle garantie avons-nous que ce projet de loi respecte la Charte autant qu'il est possible de la faire?

M. Nicholson : Nous avons été au-delà des circonstances de l'affaire *Shoker* pour modifier d'autres conditions concernant les peines d'emprisonnement avec sursis et les engagements de ne pas troubler l'ordre public parce que nous ne voulions pas attendre que l'on constate qu'il existait aussi une lacune dans ces deux situations. Il est tout à fait légitime d'interdire à quelqu'un — par exemple, dans le cadre d'une peine d'emprisonnement avec sursis — de consommer de l'alcool ou des drogues, si cela est un aspect qui fait problème.

Vous connaissez les contestations qui surgissent lorsqu'on impose des engagements de ne pas troubler l'ordre public — ainsi que les dangers que cela peut parfois poser pour les personnes innocentes qui sont concernées par ces mesures. Plutôt que d'attendre qu'un tribunal déclare qu'aucune disposition précise n'autorise l'imposition d'une telle condition, nous avons estimé que ce projet de loi était l'occasion de régler cette question.

Cela dit, pour ce qui est des aspects constitutionnels, je crois avoir mentionné au moins six dispositions du projet de loi qui protègent la vie privée de l'individu. Elles visent notamment à veiller à ce que l'individu concerné ait connaissance des résultats des analyses effectuées, à faire en sorte que les échantillons ne puissent être utilisés à des fins autres que celles qui ont été prescrites par le tribunal et à veiller à ce que l'échantillon soit éventuellement détruit. Nous avons inclus toutes ces dispositions pour être sûrs que ce projet de loi résiste à tout examen constitutionnel.

Le sénateur Cowan : Vos avocats vous ont-ils affirmé que ces dispositions suffiraient?

M. Nicholson : Je vais les laisser vous l'expliquer eux-mêmes, s'ils souhaitent le faire; mais chaque fois que nous préparons des projets de loi de ce genre, nous voulons qu'ils respectent à la fois la Charte et la Déclaration canadienne des droits. C'est une des questions que je pose toujours.

Senator Cowan: Do I have time for a second question?

The Chair: Quickly, but the grounds rules will be to hold officials' answers until the minister leaves.

Senator Cowan: Senator Angus, in his speech at second reading, spoke about the advantages of flexibility and you raised that point in your introductory remarks. Flexibility is always good but we are dealing here with the criminal law, which is a federal law. When you speak about flexibility, operational parameters and that sort of thing, are you concerned, or should we be concerned, about the unequal or uneven application of this law from coast to coast to coast?

I am thinking particularly about Aboriginal communities and more remote communities. It is easy to see that police departments in the larger urban centres might face common problems and have common operational parameters; but can you address the application or potential unevenness, and perhaps unfairness, if we carry this flexibility too far.

Mr. Nicholson: As I indicated in my opening remarks, one thing provided by the legislation is that the federal government can pass regulations. However, something that impressed me, looking at the background to this whole area, was the extent to which the provinces and territories had been in this business for many years. They are well acquainted with the procedures and the processes, so it seems to me that it is a good fit.

That being said, there is the ability of the federal government to bring forward regulations in this area. In my discussions with my provincial and territorial counterparts and, indeed, from the background information I have read — because this is not a new procedure; it has been taking place for some time — it generally works well.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I want to thank the minister and his associates for being here. I have a lot of questions to ask them because this is a matter that concerns a lot of Canadians.

If we conducted a survey in the streets across Canada to ask Canadians whether they would be in favour of releasing criminals with substance abuse problems without providing any monitoring after the fact, I doubt we would find a lot of people in agreement with that way of doing things, except for the criminals and their defenders.

Eighty per cent of people who commit crimes, especially sex crimes, are suffering from substance abuse problems at the time they commit the act. I have just completed a tour of federal penitentiaries in Quebec. I learned that 80 per cent of inmates in our federal penitentiaries have substance abuse problems, even on

Le sénateur Cowan : Me reste-t-il assez de temps pour une deuxième question?

La présidente : Rapidement, mais la règle de base veut que les collaborateurs du ministre ne fournissent leur réponse qu'une fois que celui-ci a quitté la salle.

Le sénateur Cowan : Le sénateur Angus a parlé, dans le discours qu'il a fait en deuxième lecture, des avantages qu'offrait la souplesse et vous avez mentionné ce point dans vos remarques d'ouverture. La souplesse est toujours une bonne chose, mais il s'agit ici de droit pénal, qui est un domaine fédéral. Lorsque vous parlez de souplesse, de paramètres opérationnels et de ce genre de chose, pensez-vous, ou devrions-nous penser, à la possibilité que cette loi ne soit pas appliquée de la même façon d'un bout à l'autre du pays?

Je pense en particulier aux collectivités autochtones et aux collectivités isolées. Il est facile de comprendre que les services de police des grands centres urbains font face à des problèmes communs et adoptent des paramètres opérationnels communs; mais êtes-vous en mesure de contrôler l'application, voire le manque d'uniformité et peut-être d'équité, de ces conditions si nous allons trop loin dans le sens de la souplesse.

M. Nicholson : Comme je l'ai indiqué dans mes remarques d'ouverture, le projet de loi prévoit notamment que le gouvernement fédéral peut adopter des règlements. Il y a toutefois une chose qui m'a impressionné, et je pense au contexte général de cette question, c'est la mesure dans laquelle les provinces et les territoires s'occupent déjà de ces aspects depuis des années. Ils connaissent très bien les mécanismes et les protocoles de sorte qu'il me semble que tout cela devrait pouvoir s'harmoniser.

Cela dit, le gouvernement fédéral a toujours la possibilité d'adopter des règlements dans ce domaine. Au cours des discussions que j'ai eues avec mes homologues provinciaux et territoriaux et même, d'après les documents d'information que j'ai lus, parce que ce n'est pas là un mécanisme nouveau, il existe déjà depuis quelque temps et en général, il fonctionne bien.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je remercie le ministre et ses collaborateurs de leur présence. J'ai beaucoup de questions à leur poser, car c'est un sujet qui concerne beaucoup de Canadiens.

Si on faisait un sondage dans la rue partout au Canada pour demander aux Canadiens s'ils accepteraient qu'on libère des criminels, qui ont des problèmes de consommation sans aucun suivi a posteriori, je doute que l'on trouve beaucoup de gens d'accord sur cette façon de faire, exception faite des criminels ou de leurs défenseurs.

Quatre-vingts pour cent des gens qui commettent des crimes, surtout ceux à caractère sexuel, ont des problèmes de consommation au moment de commettre l'acte. Je viens de terminer une tournée des pénitenciers fédéraux au Québec. J'ai appris que 80 p. 100 des détenus dans nos pénitenciers fédéraux

the inside. Most of the people we release, at one-third or two-thirds of their sentence, have substance abuse or alcohol dependence problems.

To think that we would be releasing criminals tomorrow morning without any control mechanism while they are on probation is appalling.

My first question is this: you have secured majority, even unanimous, support among the provinces for this bill. In the discussions you had with your provincial counterparts, what was their main argument in favour of adopting this bill?

[*English*]

Mr. Nicholson: Those topics are interesting ones. Certainly, it is the wide prevalence of substance abuse among people who are convicted and who become involved with the criminal justice system. Our hope is that the implementation of this bill will act as a deterrent to the individuals who know that they will be tested. If they fail that test, they are open to a breach of their probation, the terms of the peace bond or conditional sentencing. This testing will be a considerable deterrent to the individuals so that they may clean up their act and get their lives together again.

My provincial counterparts believe that the system works well at an operational level. However, they were concerned about this gap in the criminal law. Their recommendations and encouragement to me were to come forward with a bill to give the specific authorization that was called for by the Supreme Court of Canada decision. Opinions were not divided; it was as if there was a consensus. The exploration and research into what had been done across the country was impressive. They are in that business and this bill is something they will welcome.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Minister, I would draw your attention to two articles on forensic psychiatry in Quebec that appeared in the *Journal de Québec* this morning. The first is entitled "Absolute mess" and the second "Drugs aggravate the problem." In the first article, I am going to cite Dr. André Delorme, whom I know well because I have had to speak to him about all the schizophrenics who have killed their fathers and mothers in Quebec. There have been 60 since 2001. And I quote:

> . . . what I have observed among my patients, who consist essentially of schizophrenics and manic depressives, a number of whom have gone through the legal system, is that there is increasing substance abuse, they are increasingly young, and the substances are increasingly. . . toxic.

ont des problèmes de consommation, même à l'intérieur des murs. La majorité de gens qu'on remet en liberté, soit au tiers ou aux deux tiers de leur sentence, ont des problèmes d'intoxication ou d'accoutumance à la boisson.

Penser que, demain matin, on libérerait des criminels sans mécanisme de contrôle durant leur période de probation est aberrant.

Ma première question est la suivante : vous avez eu l'adhésion majoritaire, même unanime, des provinces sur ce projet de loi. Dans les échanges que vous avez eus avec vos homologues provinciaux, quel était leur principal argument en faveur de l'adoption de ce projet de loi?

[*Traduction*]

M. Nicholson : Voilà des sujets intéressants. Il est effectivement exact qu'il y a parmi les personnes condamnées et ayant des démêlés avec le système de justice pénale un fort pourcentage de toxicomanes. Nous espérons que l'adoption de ce projet de loi aura un effet dissuasif sur les personnes qui savent qu'elles subiront des analyses. Si les résultats sont mauvais, elles pourront être accusées de violation de leur ordonnance de probation, de leur engagement de ne pas troubler l'ordre public ou de leur peine d'emprisonnement avec sursis. Ces analyses auront un effet dissuasif très fort sur ces personnes qui seront ainsi incitées à changer leur façon de vivre et à repartir du bon pied.

Mes homologues provinciaux estiment que le système fonctionne bien. Ils sont toutefois préoccupés par cette lacune du droit pénal. Ils m'ont recommandé de présenter un projet de loi autorisant ce que demandait la Cour suprême du Canada dans sa décision et ils m'ont encouragé à le faire. Les opinions n'étaient pas partagées; il y avait apparemment un consensus. J'ai été impressionné par les études et la recherche qui ont été effectuées dans ce domaine dans les différentes régions du Canada. Mes homologues s'intéressent à cette question et vont être très satisfaits de ce projet de loi.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, j'attirerais votre attention sur deux articles du *Journal de Québec,* parus ce matin, dans lesquels il est question de la psychiatrie judiciaire au Québec. Le premier est intitulé « Cafouillis absolu » et le deuxième s'intitule « La drogue aggrave le problème». De ce dernier article, je vais citer le Dr André Delorme, que je connais bien parce que j'ai eu à traiter avec lui de toutes les personnes souffrant de schizophrénie qui ont assassiné leur père et mère au Québec. Depuis 2001, il y en a eu 60. Je cite :

> [...] ce que j'observe de ma clientèle composée essentiellement de schizophrènes et de maniaco-dépressifs, plusieurs d'entre eux étant passés par le système judiciaire, c'est qu'il y a de plus en plus de toxicomanie, de plus en plus jeune, et les substances sont de plus en plus [...] toxiques.

I was looking at the statistics. The number of people who have psychiatric problems in Quebec and who have gone through the legal system doubled between 2002 and 2009. These people wind up back on the street after their sentence. There has been deinstitutionalization, as a result of which these people are no longer under medical supervision, or at least very few of them are. How will this bill help police officers, among others, monitor a little more these individuals who have psychiatric problems, but also substance abuse problems, and who in many cases have been through the legal system?

The Chair: Senator Boisvenu, I am going to ask you to provide copies of those articles to the clerk.

Senator Boisvenu: Perfect.

[*English*]

Mr. Nicholson: There are people with greater expertise than me in this matter. However, I have been told that those psychological problems or psychiatric problems are exacerbated exponentially when alcohol and drugs are mixed into the equation. These factors make the problem much worse. A system, or provisions, that allow for the taking of bodily samples will be helpful. These people will not receive the help and rehabilitation that they, their families, and society want unless something is done about the substance abuse problem.

Substance abuse plays a role in over 80 per cent of criminal activities. When interviewed, criminals say that substance abuse was a factor in their behaviour. The problem is compounded in those individuals who are otherwise challenged. This abuse is one part of the problem. When people are in prison, they must be given the help they need to deal with these problems. There must be rehabilitation programs and education to help them. This bill is one component; however, it is a necessary one.

Senator Joyal: Senator Cowan raised a valid point, which deals with the constitutionality of extending the *R. v. Shoker* decision to those on bail and on preventive order. In extending the provision of the bill to those two sections of the Criminal Code, a fundamental point is raised that, in the case of *R. v. Shoker*, the person has already been found guilty beyond reasonable doubt.

In the case of a preventive order, there is no decision of the court that the person is guilty of anything. The person might represent a risk; however, there is no decision that the person is guilty of anything.

Je regardais les statistiques. Le nombre de personnes qui ont des problèmes psychiatriques au Québec et qui ont été judiciarisés a doublé entre 2002 et 2009. Ces gens se retrouvent dans la rue après leur sentence. Il y a eu la désinstitutionalisation qui fait en sorte que ces gens ne sont plus encadrés médicalement, du moins très peu. Comment ce projet de loi va-t-il pouvoir aider les policiers, entre autres, à suivre un peu plus ces personnes qui ont des problèmes psychiatriques, mais aussi des problèmes de consommation, et qui souvent ont été judiciarisés?

La présidente : Sénateur Boisvenu, je vais vous demander de fournir une copie de ces articles à la greffière.

Le sénateur Boisvenu : Parfait.

[*Traduction*]

M. Nicholson : Il y a des gens qui connaissent beaucoup mieux que moi cette question. On a toutefois dit que ces problèmes psychologiques ou ces problèmes psychiatriques sont exacerbés et aggravés considérablement lorsqu'on y ajoute la consommation d'alcool et de drogues. Ces éléments aggravent énormément la situation. Un système, ou des conditions, qui permettent le prélèvement d'échantillons de substances corporelles, seront utiles. Ces personnes ne pourront recevoir l'aide et les services de réadaptation que leurs familles et la société souhaitent leur offrir, si nous ne faisons pas quelque chose pour lutter contre le problème de la toxicomanie.

La toxicomanie joue un rôle dans plus de 80 p. 100 des activités criminelles. Lorsqu'on interroge les criminels, ils déclarent que la consommation abusive de substances a été un élément qui a influencé leur comportement. Ce problème est encore plus grave lorsque ces personnes ont déjà d'autres difficultés. Cette consommation abusive n'est qu'un aspect du problème. Lorsque ces personnes sont en prisons, il faut qu'elles reçoivent l'aide dont elles ont besoin pour s'attaquer à ces problèmes. Elles doivent avoir accès à des programmes de réadaptation et à des services d'éducation parce qu'elles en ont besoin. Le projet de loi n'est qu'un élément; c'est toutefois un élément nécessaire.

Le sénateur Joyal : Le sénateur Cowan a soulevé un point valide, qui traite de la constitutionnalité de l'extension de l'arrêt *R. c. Shoker* aux personnes mises en liberté provisoire et faisant l'objet d'une ordonnance de prévention. Le fait d'étendre la disposition du projet de loi à ces deux articles du Code criminel soulève un point fondamental, à savoir que, dans l'arrêt *R. c. Shoker*, la personne avait déjà été déclarée coupable au-delà de tout doute raisonnable.

Dans le cas d'une ordonnance préventive, aucun tribunal n'a déclaré que la personne visée était coupable de quoi que ce soit. Il est possible que la personne représente un danger; il n'a toutefois pas été décidé officiellement que la personne était coupable de quoi que ce soit.

I understand your answer. You said that there are six points that frame the taking of the body sample. However, the bill goes beyond the fundamental Constitutional issue that the person has not been found guilty beyond reasonable doubt.

How would you address a court case to challenge the bill on those grounds of extending the decision in *R. v. Shoker* to those on preventive order?

Mr. Nicholson: One thing you said is that the bill is extended to bail. It is not extended to bail.

Senator Joyal: I agree.

Mr. Nicholson: The argument is the same one that is made with respect to all peace bonds. It is a certain restriction that has been determined to apply to an individual. This provision is a logical extension of what has already been decided. Someone who believes they are in danger, being threatened or stalked by someone may obtain a peace bond. One could ask who has been found guilty, and of what. A determination has been made that the individual is a threat to the victim.

This provision is another logical extension in terms of what is appropriate for the court. If drugs or alcohol are a problem, or a factor in the threat to an individual, this provision is reasonable. I have mentioned the six conditions that frame the taking of the body sample.

Senator Joyal: I agree with those conditions. Some of them came as recommendations from this committee when we reviewed the DNA legislation. I commend you for those six. However, the fundamental principle that exists with someone who has been found guilty does not exist in relation to a preventive order that shows reasonable ground to believe that someone could be a risk.

There is a level of distinction between the two that could be challenged on its constitutionality. An essential element that exists in the first case does not exist in the second. In the first case, the person has been found guilty beyond reasonable doubt.

Section 8 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms protects intrusions into a person's privacy. The bill could be open to challenge on that basis. What kind of additional arguments has your department given you beyond the policy and the objective of doing the right thing? According to the Charter and the protection it affords to the privacy of an individual, there are limits to what we can do in thinking that we are doing the right thing.

Mr. Nicholson: That is a fair question. There is a higher test when dealing with individuals on peace bonds and probation officers, and a lesser test on a conditional sentencing. The test is "reasonable grounds to suspect" a breach has occurred. That test is for a conditional sentencing. However, a higher test is "reasonable grounds to believe" that a breach has taken place.

Je comprends votre réponse. Vous dites qu'il y a six mesures de protection qui encadrent le prélèvement d'échantillons corporels. Le projet de loi va toutefois plus loin que la question constitutionnelle fondamentale à savoir que la personne visée n'a pas été déclarée coupable au-delà de tout doute raisonnable.

Que feriez-vous si quelqu'un contestait le projet de loi pour le motif qu'il étend l'arrêt *R. c. Shoker* aux personnes faisant l'objet d'une ordonnance préventive?

M. Nicholson : Vous avez dit entre autres que le projet de loi visait la mise en liberté provisoire. Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Joyal : D'accord.

M. Nicholson : L'argument est identique à celui qui a été présenté à l'égard des engagements de ne pas troubler l'ordre public. C'est une restriction qui a été imposée à quelqu'un en particulier. Cette condition est le prolongement logique de ce qui a déjà été décidé. Quelqu'un qui pense être en danger, être menacé ou être surveillé peut obtenir un engagement de ne pas troubler l'ordre public. On pourrait se demander si quelqu'un a été trouvé coupable et de quoi. Il a été décidé que cette personne représentait un danger pour la victime.

Cette condition est un autre prolongement logique de ce qui est approprié pour le tribunal. Si les drogues ou l'alcool constituent un problème, ou un élément du danger que coure une personne, alors cette condition est raisonnable. J'ai mentionné les six conditions qui entourent le prélèvement d'échantillons corporels.

Le sénateur Joyal : J'appuie ces conditions. Certaines d'entre elles reflètent les recommandations qu'a formulées le comité lorsqu'il a examiné la loi sur les empreintes génétiques. Je vous félicite d'avoir prévu ces six conditions. Par contre, le principe fondamental applicable à la personne qui a été déclarée coupable ne se retrouve pas dans le cas d'une ordonnance de prévention qui montre qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne est en danger.

Il faut faire une différence entre les deux types de conditions qui pourraient être contestées sur le plan constitutionnel. Dans le premier cas, il existe un élément essentiel que l'on ne retrouve pas dans le second. Dans le premier cas, la personne a été déclarée coupable au-delà de tout doute raisonnable.

L'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés interdit toute intrusion dans la vie privée des citoyens. Le projet de loi pourrait être contesté pour cette raison. Quels sont les arguments supplémentaires que votre ministère vous a fournis, au-delà de votre politique et de votre objectif qui consistent à prendre des mesures utiles? D'après la Charte et la protection accordée à la vie privée des citoyens, il y a des limites à ce que l'on peut faire même si l'on pense que l'on fait une chose utile.

M. Nicholson : C'est une bonne question. Il y a un critère exigeant dans le cas des personnes faisant l'objet d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public et d'une ordonnance de probation, et un critère moins exigeant en matière d'emprisonnement avec sursis. Il faut des « motifs raisonnables de soupçonner » qu'il y a eu une violation. C'est le critère

Therefore, we do make the distinction with a conditional sentence for an individual who has been found guilty. This sentence is part of the "punishment," if I can use that term, of an individual. That is one test.

Another test exists for the other two. Again, you will have the opportunity to question the officials. I think they will confirm that, all things considered, this bill will stand the constitutional test.

Senator Joyal: The "reasonable grounds to believe" means that the conclusion is reasonable, so they have to come to a determination on the basis of the facts. The "reasonable grounds to suspect" means they might be wrong or they might be right, because of the word "suspect." There is a level of uncertainty.

Mr. Nicholson: That is why the test applies only to conditional sentencing and not to the others.

Senator Joyal: That is the point. To establish the constitutionality of the bill, we have to ask if it is an intrusion into the privacy of the person. The answer is yes. Is it acceptable under the reasonable grounds of section 1 of the Charter? Then the court goes a step beyond. In the *Shoker* case, it says yes, provided that the reasonable grounds are clearly spelled out.

However, in the other case that we are dealing with, which is the preventive order, we are in a totally different kind of legal context. There are limits to what we can do with someone who has not been found guilty beyond reasonable doubt.

Mr. Nicholson: There is no question there are limits when a peace bond is issued. I think this bill is a reasonable extension of those limits. If this prohibition is reasonable, then it will come under the tests and the guidelines that we have established. We are confident that the courts will say this extension is reasonable.

The Chair: Senator Joyal, I know this area is fascinating and important. If necessary, we will try to squeeze you in on a second round with the minister, but we must move on.

Senator Wallace: Thank you, Mr. Minister. As you pointed out, the bill is in response to the issues that were raised in the *Shoker* case. For the record, I want to be clear: Does the bill address every issue and concern that was expressed by the court in the *Shoker* case?

Mr. Nicholson: That is a valid question. I believe the bill addresses every concern; I think it directly responds to the Supreme Court of Canada decision that there must be specific

applicable à l'emprisonnement avec sursis. Il y a toutefois un critère plus exigeant, à savoir l'existence de « motifs raisonnables de croire » qu'une violation a été commise. Nous faisons donc une distinction avec la peine d'emprisonnement avec sursis imposée à la personne qui a été déclarée coupable. Cet emprisonnement avec sursis fait partie de la « peine », si je peux utiliser cette expression, imposée à cette personne. C'est un critère.

Il existe un autre critère pour les deux autres situations. Là encore, vous aurez l'occasion d'interroger les fonctionnaires. Je pense qu'ils vont vous confirmer que, tout compte fait, le projet de loi résistera aux contestations constitutionnelles.

Le sénateur Joyal : Les « motifs raisonnables de croire » veulent dire que la conclusion est raisonnable, et qu'il y a eu une décision prise à partir de faits. Les « motifs raisonnables de soupçonner » veulent dire que les personnes qui appliquent cette norme peuvent avoir raison ou se tromper, à cause du mot « soupçonner ». Il demeure de l'incertitude dans ce dernier cas.

M. Nicholson : C'est la raison pour laquelle ce critère s'applique uniquement à l'emprisonnement avec sursis et non pas aux autres situations.

Le sénateur Joyal : C'est ce que je veux dire. Pour confirmer la constitutionnalité du projet de loi, nous devons nous demander s'il constitue une intrusion dans la vie privée. La réponse est oui. Cette intrusion est-elle acceptable sur le critère des motifs raisonnables de l'article 1 de la Charte? La cour a ensuite été un peu plus loin. Dans l'arrêt *Shoker*, elle a répondu oui, pourvu que les motifs raisonnables soient clairement énoncés.

Cependant, dans l'autre situation dont nous parlons, qui est celle de l'ordonnance préventive, nous nous trouvons dans un contexte juridique complètement différent. Il y a des limites aux mesures que nous pouvons prendre à l'égard d'une personne qui n'a pas été déclarée coupable au-delà de tout doute raisonnable.

M. Nicholson : Il est évident qu'il y a des limites lorsqu'il s'agit d'un engagement de ne pas trouver l'ordre public. J'estime que ce projet de loi étend, de façon raisonnable, ces limites. Si l'interdiction est raisonnable, alors elle sera conforme aux critères et aux lignes directrices que nous avons établis. Nous sommes convaincus que les tribunaux jugeront que cette extension est raisonnable.

La présidente : Sénateur Joyal, je sais que c'est là un aspect fascinant et important. S'il le faut, nous essayerons de vous donner une deuxième possibilité d'interroger le ministre, mais nous devons passer à quelqu'un d'autre.

Le sénateur Wallace : Merci, monsieur le ministre. Comme vous l'avez fait remarquer, le projet de loi est une réponse aux questions qui ont été soulevées dans l'arrêt *Shoker*. Pour le compte rendu, j'aimerais obtenir un éclaircissement : Est-ce que le projet de loi répond à toutes les questions et à toutes les préoccupations qu'a exprimées la cour dans l'arrêt *Shoker*?

M. Nicholson : C'est une question valide. Je crois que le projet de loi répond à toutes ces préoccupations; je crois qu'il répond directement à la décision de la Cour suprême du Canada qui exige

authorization. It was not called into question, or it was not found to be inappropriate to impose conditions on an individual with respect to alcohol or drugs. However, it is appropriate on that one issue; namely, authorization. We have dealt with that issue.

However, as we have discussed here in some detail, the bill goes beyond only that authorization. We cover everything: the peace bonds and the conditional sentencing, as well as probation. The bill goes beyond that authorization, but the principle is still the same that we better have a specific authorization on a conditional sentencing, for example, or we might find ourselves in the same position, and I will be back before you in another three years saying, we have to provide this authorization.

I would be glad to be back here in three years. However, that being said, if we can head off some of these challenges, I think we should.

Senator Wallace: From my reading of the bill, I felt that the bill addressed the case, but I wanted to be certain there was not unfinished business in that at some later day we might be revisiting *Shoker*. Thank you for that.

I have one further question. As you point out, there were extensive consultations with the provinces, and Bill C-30 seems to establish specific minimum standards. However, there is flexibility for the provinces to designate operational standards and requirements under those minimum standards.

Do you wish to add anything more? As a practical matter, how does this relationship work as it exists between the federal government and the provincial governments in relation to this serious issue? As you point out, the objective is to provide the public with greater safety and protection.

Mr. Nicholson: When we look at procedures with respect to handling and administering provisions such as that one, there are differences across the country in terms of either physical location or the provincial designation as to who, where and how. Downtown Toronto is not exactly the same as Yellowknife.

When I am told by my provincial and territorial counterparts that we are all on side with moving forward, and that we all are part of the same goal, which is to have rules with respect to this challenge, I respect that information. We administer the provisions in slightly different ways, and we have different procedures. However, the overall objective is being met.

une autorisation précise. Le fait d'imposer à un individu des conditions en matière de consommation d'alcool et de drogues n'a pas été remis en doute ou jugé inapproprié. Le projet de loi est toutefois approprié pour ce qui est de cette question; à savoir obtenir une autorisation. Nous avons réglé ce problème.

Cependant, comme nous en avons parlé ici de façon détaillée, le projet de loi va plus loin que d'accorder une simple autorisation. Nous couvrons tout : les engagements de ne pas troubler l'ordre public et les peines d'emprisonnement avec sursis, ainsi que la probation. Le projet de loi va au-delà de cette autorisation, mais le principe demeure le même, à savoir que nous devons obtenir une autorisation précise dans le cas des peines d'emprisonnement avec sursis, par exemple, car nous risquons autrement de nous retrouver dans la même situation, et je serais obligé de revenir devant vous dans trois ans pour vous dire que nous devons fournir cette autorisation.

Je serais heureux de revenir dans trois ans. Malgré tout, cela étant dit, si nous pouvons éviter ces contestations, il faudrait, je crois, le faire.

Le sénateur Wallace : D'après mon interprétation du projet de loi, j'ai pensé que le projet de loi répondait à cet arrêt, mais je voulais être certain qu'il avait été répondu à tout pour ne pas avoir, par la suite, à revenir sur l'arrêt *Shoker*. Je vous en remercie.

J'ai une autre question. Comme vous l'avez fait remarquer, il y a eu des consultations approfondies avec les provinces et le projet de loi C-30 semble établir des normes minimales précises. Il accorde toutefois aux provinces la possibilité d'élaborer des normes et des exigences opérationnelles qui respectent ces normes minimales.

Voulez-vous ajouter quelque chose? En pratique, comment cela fonctionne-t-il entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pour ce qui est de ce grave problème? Comme vous l'avez signalé, le but est de renforcer la sécurité publique et de mieux protéger la population.

M. Nicholson : Dans le cas des procédures à suivre en matière de manipulation et d'administration des échantillons, il y a des différences entre les provinces pour ce qui est de l'emplacement physique ou de la façon dont la province a désigné les personnes habilitées, les lieux et la façon de procéder à des prélèvements. Le centre-ville de Toronto n'est pas tout à fait comparable à Yellowknife.

Lorsque mes homologues provinciaux et territoriaux me disent que nous sommes tous d'accord pour aller de l'avant, et que nous appuyons tous le même objectif, qui est d'avoir des règles dans ce domaine, je respecte cette information. Nous administrons les conditions de façon légèrement différente et nous avons adopté des procédures différentes. L'objectif général est toutefois préservé.

Therefore, I respect that information. When they said that to me, I thought it was reasonable and I could understand it. However, if for any reason the regulations are not forthcoming, there are provisions with respect to the federal government in its area of responsibility to move forward.

I think it was appropriate, and why not? The provinces and territories are the ones who administer these provisions under the Constitution of this country and I think that role must be respected. It is our responsibility to pass these laws, but we want to work with the provinces and territories.

They will be pleased with this bill. That has been the consensus I have received, and that has been my reading of their concerns in this area.

Senator Wallace: As with a lot of things, when the rules are determined from above and they work their way down to ground level, one-size-fits-all can cause problems in this country due to the different nature of areas. As you said, the Yukon circumstance is not the same as downtown Toronto.

This bill seems to be responsive to that difference.

Mr. Nicholson: I remember being on a committee looking at the area of daycares. There was a call for national standards. I always remember that someone said, Your national standards for downtown Toronto do not exactly work in Snowbank; if you come up with national standards to say the children should be playing outside for an hour each day, they might die in my neighbourhood.

That difference underscores the responsibility we have. Not every area is the same, and we have to respect the differences within the country as long as we are all moving in the same direction. I believe we are with this bill.

[*Translation*]

Senator Chaput: My first question concerned the consultations you held in the 13 provinces and territories and whether you obtained their support. You answered that. I am aware of the energy and work that this initiative required. I would like to congratulate you on your success.

My other question concerns the impact that Bill C-30 might have on certain segments of the population dealing with substance abuse, youths and Aboriginal persons, among others. In your discussions, did you consider that impact and did you think about increasing the resources necessary to assist these drug addicts?

[*English*]

Mr. Nicholson: The federal-provincial-territorial meetings we have each year are supplemented by meetings at the deputy minister level. I meet with provincial attorneys general on an

C'est pourquoi je respecte cette information. Lorsqu'ils m'ont tenu ces propos, j'ai trouvé que leur réaction était raisonnable et que je pouvais la comprendre. Par contre, si les règlements prévus ne sont pas adoptés, il existe des dispositions qui permettent au gouvernement fédéral d'assumer ses responsabilités dans ce domaine.

Cela m'a paru approprié, et pourquoi pas? Ce sont les provinces et les territoires qui vont administrer ces dispositions dans le cadre de la Constitution de notre pays; il me semble qu'il faille respecter ce rôle. Il nous incombe d'adopter ces lois, mais nous voulons collaborer avec les provinces et les territoires.

Ce projet de loi va leur plaire. C'est le consensus que j'ai constaté et c'est la façon dont j'ai compris leurs préoccupations dans ce domaine.

Le sénateur Wallace : Comme pour beaucoup de choses, lorsque les règles sont décidées d'en haut et qu'il faut ensuite les appliquer en bas, des règles uniformes peuvent poser des problèmes dans notre pays à cause de la diversité de nos régions. Comme vous l'avez dit, la situation au Yukon n'est pas la même que celle du centre-ville de Toronto.

Le projet de loi semble tenir compte de ces différences.

M. Nicholson : Je me souviens avoir siégé à un comité qui examinait la question des garderies d'enfant. On demandait des normes nationales. Je n'ai jamais oublié ce que quelqu'un avait dit : vos normes nationales pour le centre-ville de Toronto ne donneront pas de bons résultats à Snowbank; si vous adoptez une norme nationale qui exige que les enfants jouent à l'extérieur une heure par jour, ils risquent de mourir dans ma région.

Cette différence fait ressortir la responsabilité que nous assumons. Toutes les régions ne sont pas identiques et nous devons respecter les différences qui existent entre les différentes régions; l'essentiel est d'aller tous dans la même direction. Je pense que c'est ce que nous faisons avec ce projet de loi.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : Ma première question avait trait aux consultations que vous auriez tenues dans les 13 provinces et territoires pour savoir si vous aviez obtenu leur appui. Vous y avez répondu. Je suis consciente de l'énergie et du travail qu'a requis cette initiative. J'aimerais vous féliciter pour son succès.

Mon autre question concerne l'impact que pourrait avoir le projet de loi C-30 sur certains segments de la population qui sont aux prises avec la toxicomanie, entre autres, les jeunes et les Autochtones. Lors de vos discussions, avez-vous tenu compte des impacts et avez-vous pensé à augmenter les ressources nécessaires pour aider ces toxicomanes?

[*Traduction*]

M. Nicholson : Les réunions fédérales-provinciales-territoriales que nous tenons chaque année sont complétées par des réunions au niveau des sous-ministres. Je rencontre les procureurs généraux

individual basis. It is important to run all these ideas through so that they work and for the attorneys general to be aware of what we are doing.

With respect to the prevalence of addiction, one thing that surprised me, to a certain extent, was that addiction covers almost everyone. They tell me that for about 80 per cent of people who are involved with the criminal justice system, there is some issue with respect to substance abuse. It is not something that is confined to young people, as opposed to middle-aged criminals, and Aboriginal or non-Aboriginal Canadians.

Of course, we have a special responsibility with respect to Aboriginal Canadians. I know my colleague, the Minister of Health, works on a regular basis with respect to issues related to this group. However, at the same time, addiction is widespread.

Going back to the question of peace bonds, often substance abuse plays a big part in the applications for people who believe they are being threatened by another individual.

Senator Angus: My question is one that is probably on the chair's mind because she raised it in the chamber. The question has to do with the destruction of samples. The samples contemplated in this bill, as we understand it, are to be used only for the express purposes of checking these people to ensure they are complying with the order.

I was asked the question in the Senate if I was comfortable that the samples would be used only for the purposes prescribed in the law and then destroyed. We have had a lot of experience here at this committee with DNA generally. We have visited the National DNA Data Bank at the RCMP headquarters; and we have reviewed the legislation and reported. We are conscious of the dangers and risks, and the issues.

I was slightly troubled tonight when, in your comments, you threw out that, insofar as the sample destruction is concerned, this responsibility is being left to the provincial attorneys general. Even with my blue background, the red light went on in my mind.

The Chair: I think it is also the storage.

Senator Angus: Exactly, sample destruction and storage: I would like you to reassure us.

Senator Joyal: It is at page 6 of the bill.

Mr. Nicholson: Since the provincial authorities are the ones that have the sample, the requirement on them is to destroy it rather than turning it back to the federal government. That being said, it is clear that these samples can be used only for the purpose of ensuring compliance with the condition, and then they have to be destroyed; they cannot be used for other purposes. I am adamant about that point.

des provinces sur une base individuelle. Il est important que tout le monde réfléchisse à ces idées et que les procureurs généraux sachent ce que nous sommes en train de faire.

Pour ce qui est de l'ampleur du phénomène de la toxicomanie, il y a une chose qui m'a surpris, jusqu'à un certain point; c'est que la toxicomanie touche à peu près tout le monde. On me dit que près de 80 p. 100 des personnes qui ont des démêlés avec la justice ont des problèmes de toxicomanie. Ce n'est pas un phénomène qui touche uniquement les jeunes, par opposition aux criminels d'âge moyen, ni les Canadiens autochtones ou non autochtones.

Bien sûr, nous avons une responsabilité spéciale à l'égard des Canadiens autochtones. Je sais que mon collègue, le ministre de la Santé, travaille régulièrement sur les questions qui touchent ce groupe. Il faut également reconnaître que la toxicomanie est un phénomène très répandu.

Pour en revenir à la question des engagements de ne pas troubler l'ordre public, il arrive souvent que la consommation excessive de substances joue un grand rôle dans les demandes présentées par les personnes qui pensent être menacées par une autre.

Le sénateur Angus : Ma question est probablement déjà venue à l'esprit de la présidente, parce qu'elle l'a soulevée dans l'enceinte du Sénat. Cette question concerne la destruction des échantillons. Les échantillons prévus par le projet de loi doivent, d'après ce que nous avons compris, être uniquement utilisés dans le but de vérifier que ces personnes respectent leur ordonnance.

On m'a demandé au Sénat si je pensais vraiment que les échantillons seraient uniquement utilisés aux fins prévues par la loi et qu'ils seraient ensuite détruits. Les membres du comité ont beaucoup d'expérience avec les empreintes génétiques en général. Nous avons visité la Banque nationale de données génétiques au quartier général de la GRC; nous avons également examiné cette loi et préparé un rapport à ce sujet. Nous sommes conscients des dangers, des risques et des problèmes qui se posent dans ce domaine.

J'ai été quelque peu troublé ce soir lorsque vous avez mentionné, dans vos commentaires, que la responsabilité pour la destruction des échantillons était confiée aux procureurs généraux des provinces. Même si mes antécédents sont bleus, il y a une lumière rouge qui s'est allumée dans mon esprit.

La présidente : Je pense qu'il y a également l'entreposage.

Le sénateur Angus : Exactement, la destruction des échantillons et leur entreposage : J'aimerais que vous nous rassuriez.

Le sénateur Joyal : C'est à la page 6 du projet de loi.

M. Nicholson : Puisque ce sont les autorités provinciales qui sont en possession des échantillons, il leur appartient de les détruire au lieu de les renvoyer au gouvernement fédéral. Cela dit, il est clair que ces échantillons peuvent uniquement être utilisés pour assurer le respect d'une condition, et qu'ils doivent être ensuite détruits; ils ne peuvent être utilisés pour d'autres fins. Je suis intraitable sur ce point.

The provincial authorities have the responsibility with respect to those regulations, but we have the ability to pass those regulations ourselves. For example, the sample must be destroyed within one year. We are clear in the legislation that authorities can use the sample only for the purposes for which it is taken. They have to inform the individual of the reading, but the sample has to be destroyed when it is no longer necessary, except if it was evidence in a breach of probation or other legal proceeding. I am with you on that point.

Senator Angus: You are comfortable?

Mr. Nicholson: I am comfortable; it has to be done. It says that at the provincial level, they have to do it; but if necessary, we would do it ourselves.

The Chair: Their regulations about the manner of destruction, for example, would be whether they burn it or chop it up and put it in the compost.

Mr. Nicholson: Exactly.

Senator Joyal: On the same point, Mr. Minister, if you take the bill at page 7, proposed subsection 742.3(10):

> The Governor-in-Council may make regulations
>
> (*c*) prescribing the periods within which samples of bodily substances are to be destroyed under subsection (9); . . .

Is it your intention to adopt those regulations? If so, what delay do you contemplate to order provincial ministers to destroy the sample?

Mr. Nicholson: We would be in consultation with the provinces and territories once the bill is passed. Our expectation is that provincial regulations would be in place across the country and we would have an examination of those regulations.

Senator Joyal: It is your regulation. It is the Governor-in-Council, not the lieutenant governors; the regulation is federal.

Mr. Nicholson: You are right; I will have Mr. Hoover comment.

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: We are looking at a year only because that is the rule of Correctional Services of Canada. Most provinces have expressed comfort with that rule; so unless we receive concerns about it, the regulation proposed would be a year.

The Chair: I am sorry, now I need more clarification. Is it a year from taking the sample, the expiration of the order or what?

Les autorités provinciales doivent adopter des règlements, mais nous avons le pouvoir d'adopter nous-mêmes ces règlements. Par exemple, les échantillons doivent être détruits dans un délai d'un an. Le projet de loi indique clairement que les autorités ne peuvent utiliser les échantillons que pour les fins pour lesquelles ils ont été prélevés. Elles doivent informer l'individu concerné des résultats, mais l'échantillon doit être détruit lorsqu'il n'est plus nécessaire, sauf s'il constitue une preuve qu'il y a eu violation de probation ou qu'il peut être utilisé dans une autre instance. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Le sénateur Angus : Vous êtes satisfait?

M. Nicholson : Je suis satisfait; il faut que cela se fasse. Le projet précise que les autorités provinciales doivent le faire, mais en cas de besoin, nous pouvons le faire nous-mêmes.

La présidente : Le règlement qu'elle pourrait adopter sur la méthode de détruire les échantillons, par exemple, pourrait porter sur la question de savoir s'il faut les brûler, les couper en petits morceaux et en faire du compost.

M. Nicholson : Exactement.

Le sénateur Joyal : Sur le même point, monsieur le ministre, si vous examinez le projet de loi à la page 7, le projet de paragraphe 742.3(10) :

> Le gouverneur en conseil peut, par règlement :
>
> *c*) prévoir les délais de destruction des échantillons de substances corporelles pour l'application du paragraphe (9); [...]

Avez-vous l'intention d'adopter ces règlements? Si c'est le cas, quel délai envisagez-vous d'imposer aux ministres provinciaux pour qu'ils détruisent les échantillons?

M. Nicholson : Cela se fera en consultation avec les provinces et les territoires une fois le projet de loi adopté. Nous espérons que les règlements provinciaux seront adoptés dans les différentes régions et que nous pourrons examiner ces règlements.

Le sénateur Joyal : C'est votre règlement. C'est le gouverneur en conseil et non le lieutenant-gouverneur; le règlement est fédéral.

M. Nicholson : Vous avez raison; je vais demander à M. Hoover de vous répondre.

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Nous avons choisi un délai d'un an pour la seule raison que c'est la règle qu'applique le Service correctionnel du Canada. La plupart des provinces ont indiqué que cette règle leur convenait; de sorte que le règlement proposé parlerait d'un délai d'un an, à moins que cela ne soulève des préoccupations.

La présidente : Je suis désolée, mais j'ai maintenant besoin d'une précision. L'année se calcule à partir du prélèvement de l'échantillon, de l'expiration de l'ordonnance ou quoi?

Mr. Hoover: It is a year from taking the sample, unless the sample is contemplated to be used in a proceeding.

Senator Joyal: As mentioned in subsection 742.3(9).

Senator Joyal: The letter that the Barreau du Québec sent to you, dated November 17, 2010 — and our colleague, Senator Angus, is a eminent member of that bar; he received a prize last year for his meritorious contribution — in relation especially to the peace bond, highlights an element on page 2 of the letter, in the middle of the last paragraph. I can translate it for you freely if you like. The tribunal that orders such an instruction does not decide beyond reasonable doubt. Moreover, the persons who are the object of those orders, most of the time, are not represented by lawyers.

In my opinion, if the person who is under a peace bond is represented by a lawyer, there is a chance that at least the person will understand what the order to provide the DNA is all about. I wonder if one way to protect the constitutionality of the bill in relation to persons who are under a peace bond is to ensure they are represented by a lawyer, so they know the consequences of what is taking place.

Mr. Nicholson: That would mean a complete overhaul of the law with respect to peace bonds, senator, if you are saying that if this particular provision kicks in, they have to have a lawyer present. Many of these people are taken in almost an emergency situation and officials have to move quickly for the protection of the individual who is benefiting from the peace bond.

However, there are provisions for individuals to make the application for change or to get rid of the peace bond. That being said, I believe the peace bond is a reasonable extension. You will notice, the Barreau du Québec notes the distinction that we make between the higher tests applied with respect to a peace bond than, for instance, conditional sentencing. The reason is that conditional sentence is someone that has been convicted and the sentence is part of their punishment, in a sense. The higher standard is for the peace bond, and it seems to me that higher standard is a reasonable extension of the protections we want to have for an individual.

The Chair: Senator Joyal, I am sorry but we are almost out of time.

Mr. Nicholson: You will have a chance to supplement that answer from the officials.

M. Hoover : L'année se calcule à partir du prélèvement de l'échantillon, à moins qu'on envisage de l'utiliser dans le cadre d'une instance.

Le sénateur Joyal : Comme cela est mentionné au paragraphe 742.3(9).

Le sénateur Joyal : La lettre que le Barreau du Québec vous a envoyée, datée du 17 novembre 2010 — et notre collègue, le sénateur Angus, est un membre éminent de ce barreau; il a obtenu l'année dernière un prix pour la qualité de sa contribution — qui parle en particulier de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, fait ressortir un élément à la page 2 de la lettre, au milieu du dernier paragraphe. Je peux vous le traduire librement si vous le voulez. Le tribunal ordonne qu'un tel engagement soit contracté sur la base de motifs raisonnables, aucune preuve hors de tout doute raisonnable n'étant exigée. Plus encore, les litiges relatifs à de tels engagements opposent souvent des parties non représentées.

À mon avis, si la personne qui est visée par un engagement de ne pas troubler l'ordre public est représentée par un avocat, on peut espérer que cette personne comprendra au moins ce que veut dire l'ordonnance l'obligeant à fournir des échantillons génétiques. Je me demande si on ne pourrait pas protéger la constitutionnalité du projet de loi à l'égard des personnes faisant l'objet d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public en exigeant qu'elles soient représentées par un avocat, pour qu'elles comprennent bien les conséquences de la situation.

M. Nicholson : Il faudrait pour le faire refondre complètement les règles relatives aux engagements de ne pas troubler l'ordre public, sénateur, si vous dites que si cette disposition s'applique, alors il faudrait que la personne concernée soit représentée par un avocat. La plupart de ces personnes se trouvent pratiquement en situation d'urgence et les autorités doivent intervenir rapidement pour protéger la personne qui demande l'engagement de ne pas troubler l'ordre public.

Il existe toutefois des dispositions qui permettent de demander, de modifier ou de supprimer ce genre d'engagement. Cela dit, je pense que le fait d'étendre ces conditions aux engagements est raisonnable. Vous remarquerez que le Barreau du Québec note la différence que nous avons faite entre les critères plus stricts appliqués aux engagements de ne pas troubler l'ordre public, et ceux qui s'appliquent aux peines d'emprisonnement avec sursis. La raison en est que la peine d'emprisonnement avec sursis vise une personne qui a déjà été déclarée coupable, et pour qui cette mesure fait partie de sa peine, dans un certain sens. La norme plus stricte est appliquée à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, et il me semble que cette norme plus stricte constitue une extension raisonnable des mesures de protection dont doit bénéficier tout individu.

La présidente : Sénateur Joyal, je suis désolée, mais nous avons pratiquement épuisé notre temps de parole.

M. Nicholson : Vous aurez la possibilité de faire compléter cette réponse par mes collaborateurs.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Mr. Minister, I have a question further to Senator Chaput's remarks. The measures contained in this bill will apply to people who are on parole, will they not?

[*English*]

Mr. Nicholson: No: As I indicated to Senator Joyal, the bail and parole provisions are already covered by Correctional Services of Canada and there is a regime in place that governs these provisions.

These provisions are strictly with respect to probation, peace bonds and conditional sentences. The other provisions, such parole and bail, are already covered by correctional services.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: These are people who are under the responsibility of the Department of Public Safety?

[*English*]

Mr. Nicholson: That is correct.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: If we do not have this bill or measures of this kind to control individuals who have substance abuse problems, what other tool could we have?

There is a directive for the purpose of controlling these people who have substance abuse problems. So what other tool could we suggest to replace it?

The question is a bit meaningless because, if we did not have this act, it would be impossible to control these individuals.

[*English*]

Mr. Nicholson: Without this bill, we are in a bad situation. It is one thing to prescribe someone from taking alcohol or drugs; however, if there is no way of enforcing that prohibition, people will understand quickly that it is useless. Some people will comply on their own if they are given this prohibition. However, there are thousands of breaches of conditions every year. People will say, if you cannot figure it out or test me, what incentive is there for me to comply? The obvious incentive is to get one's life back together. However, there will be abuse of the prohibition. It must go hand in hand with the ability to set these conditions.

The Chair: The *R v. Shoker* case was four and a half years ago.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Monsieur le ministre, j'ai une question qui fait suite à l'intervention du sénateur Chaput. Les mesures contenues dans ce projet de loi vont s'appliquer à des gens qui sont en liberté conditionnelle, n'est-ce pas?

[*Traduction*]

M. Nicholson : Non : comme je l'ai mentionné au sénateur Joyal, les conditions relatives à la mise en liberté provisoire et à la libération conditionnelle sont déjà couvertes par le Service correctionnel du Canada et il existe déjà un régime pour ces conditions.

Elles concernent uniquement la probation, les engagements de ne pas troubler l'ordre public et les peines d'emprisonnement avec sursis. Les autres conditions, celles qui sont associées à la libération conditionnelle et à la mise en liberté provisoire, sont déjà couvertes par le Service correctionnel.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Il s'agit de personnes qui sont sous la responsabilité du ministère de la Sécurité publique?

[*Traduction*]

M. Nicholson : C'est exact.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : S'il n'y a pas ce projet de loi ou de mesures de ce genre pour contrôler les personnes qui ont des problèmes de consommation, quel autre outil pourrions-nous avoir?

Il existe une directive pour contrôler ces personnes qui ont des problèmes de consommation, alors quel autre outil pourrions-nous proposer pour remplacer celui-ci?

La question est un peu vide de sens, car si on n'a pas cette loi, il est impossible de contrôler ces personnes.

[*Traduction*]

M. Nicholson : Sans ce projet de loi, nous nous retrouverions dans une situation délicate. C'est une chose d'interdire à quelqu'un de consommer de l'alcool ou des drogues; mais si nous n'avions pas le moyen de faire respecter cette interdiction, les gens comprendraient rapidement qu'elle ne veut rien dire. Il y a des gens qui respectent volontairement ce genre d'interdiction. Cependant, il y a des milliers de violations des conditions chaque année. Les gens vont dire, si vous n'êtes pas capable de savoir ce qui se passe ou de faire des analyses à mon sujet, pourquoi est-ce que je respecterai vos conditions? La raison la plus évidente est que cela permet de changer de vie. Cependant, cette interdiction ne sera pas respectée. Ce mécanisme doit être associé à la capacité d'imposer ce genre de condition.

La présidente : L'arrêt *R v. Shoker* remonte à quatre ans et demi.

Mr. Nicholson: That is correct.

The Chair: Have we any evidence, between that decision of the Supreme Court and now, that there have been problems because of the *R. v. Shoker* case? We understand the natural tendency of a human being. However, do we know of specific cases?

Mr. Nicholson: I have only anecdotal evidence referred to me by provincial attorneys general claiming it is more of a problem than it was before the *R. v. Shoker* case. However, I do not have statistics.

The Chair: Thank you; as usual, you launch us into fascinating discussions, minister.

Mr. Nicholson: Thank you.

The Chair: We are grateful. Honourable senators, we welcome back Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, and Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice. We continue our study of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, or the response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Shoker* act.

Senator Cowan, please go ahead.

Senator Cowan: First, I want more confidence that we are on solid ground with respect to the people who have neither been charged nor convicted.

Second, there will be many more of these samples taken, processed, stored and destroyed. A cost is attached to all this process, most of which will be borne at the provincial level. What volume do you anticipate, and what costs might be associated with the implementation of these measures?

Mr. Hoover: In regard to the peace bonds, we have leading cases out of Ontario and Quebec Ccourts of Appeal. For example, *Budreo* in Ontario, 2000, and *R. v. Teale* in Quebec, which the Supreme Court of Canada denied, affirmed the constitutionality under section 7 and other sections of those two particular peace bond applications. In those cases, the court said that while these individuals had not been convicted of a criminal offence and their liberties were prima facie impacted by the restrictions placed on them because of the risk they posed to public safety, demonstrated by evidence in court and adjudicated by a judge, it was reasonable and overcame the section 1 arguments. Therefore, they could withstand the Charter's scrutiny.

Senator Cowan: Is that with respect to the imposition of the requirement to abstain from alcohol or drugs?

M. Nicholson : C'est exact.

La présidente : Savons-nous si, depuis l'arrêt de la Cour suprême, il y a eu des problèmes à cause de cette affaire *R. c. Shoker*? Nous savons bien quelle est la tendance naturelle des hommes. Mais y a-t-il des cas précis?

M. Nicholson : Je n'ai que des données anecdotiques dont m'ont fait part les procureurs généraux des provinces qui m'ont dit que la situation était plus grave qu'elle ne l'était avant l'arrêt *Shoker*. Je n'ai toutefois pas de statistiques.

La présidente : Merci; comme d'habitude, vous nous avez lancés dans des discussions extrêmement intéressantes, monsieur le ministre.

M. Nicholson : Merci.

La présidente : Nous vous en sommes reconnaissants. Honorables sénateurs, nous souhaitons la bienvenue encore une fois à Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, et à Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice. Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, ou Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker*.

Sénateur Cowan, je vous en prie.

Le sénateur Cowan : Premièrement, j'aimerais qu'on me rassure et qu'on m'affirme que nous ne craignons rien pour ce qui est des mesures prises à l'égard de personnes qui n'ont été ni accusées ni déclarées coupables.

Deuxièmement, un grand nombre d'échantillons seront prélevés, manipulés, entreposés et détruits. Tout ce processus a un coût, dont la plus grande partie sera assumée par les provinces. Quels sont les chiffres que vous prévoyez et quels sont les coûts associés à la mise en œuvre de ces mesures?

M. Hoover : Pour ce qui est des engagements de ne pas troubler l'ordre public, nous avons des arrêts de principe prononcés par les Cours d'appel de l'Ontario et du Québec. Par exemple, *Budreo* en Ontario, 2000, et *R. c. Teale* au Québec, dont la Cour suprême du Canada a refusé de se saisir, qui ont confirmé la constitutionnalité de ces deux demandes d'engagements de ne pas troubler l'ordre public pour ce qui est de l'article 7 et d'autres articles de la Charte. Dans ces affaires, la cour a déclaré qu'effectivement ces personnes n'avaient pas été déclarées coupables d'une infraction pénale et que leur liberté était apparemment touchée par les restrictions qui leur étaient imposées en raison du risque qu'elles représentaient pour la sécurité du public, confirmé par les preuves présentées au tribunal et examiné par un juge, mais que ces mesures étaient raisonnables; les arguments basés sur l'article premier n'ont pas été retenus. Ces mesures ont donc résisté à des contestations constitutionnelles.

Le sénateur Cowan : Est-ce que cela touche l'interdiction de consommer de l'alcool et des drogues?

Mr. Hoover: It is with respect to any type of condition in peace bonds.

Senator Cowan: Were they talking about taking samples?

Mr. Hoover: No: However, in *Budreo*, it was a section 810.1 application by the Crown for fear of a sexual offence. The individual in question had a number of restrictive conditions regarding where and when he could go and how far he had to be away from a school. He was not able to walk home without taking a mile detour.

These conditions were considerable impacts on his liberty. *R v. Teale* was a celebrated case in Quebec. The individual was subject to a large number of conditions that directly impacted on her liberty. Granted, they did not have a condition in either of those cases that the individual provide bodily samples. However, I believe in the *Budreo* case, there was a prohibition against consuming alcohol.

Nonetheless, I think the principles apply fully in that if you can demonstrate to the satisfaction of a judge that, in order to protect public safety, this individual not only needs the condition to abstain from drinking or taking drugs, but also to provide bodily samples to ensure compliance, as long as that case is made adequately, the same type of reasoning will apply in a constitutional challenge as applied in *Budreo* and *Teale*.

Senator Cowan: You are satisfied that expressly authorizing the taking and testing of bodily samples is enough to take you over that constitutional hurdle?

Mr. Hoover: If it is a section 8 challenge on the peace bond, which we would expect in that type of case, certainly the authorization satisfies the first arm of the three-part *Collins* test. However, in addition, the law would have to be proved to be reasonable, and to have been applied reasonably in the circumstances. As far as the reasonableness of law, the minister went through the number of specific —

Senator Cowan: I understand.

Mr. Hoover: In terms of whether the law is applied reasonably, that is a matter of circumstances. In the *Budreo* case, they are explicit and talk about even if the condition not imposed against this individual is unconstitutional, they would not strike the authority of the peace bond to impose the conditions. Rather, they would strike only the condition in that circumstance. We are perhaps getting into the third arm of the test if it were a *Collins* type of situation.

M. Hoover : Cela concerne toutes les conditions dont sont assortis les engagements de ne pas troubler l'ordre public.

Le sénateur Cowan : Parlait-on de prélèvements?

M. Hoover : Non. Cependant, dans *Budreo*, c'était une demande présentée par la Couronne aux termes de l'article 810.1 au sujet de la crainte que soit commise une infraction sexuelle. L'individu en question s'est vu imposer un certain nombre de conditions restrictives au sujet des lieux qu'il pouvait fréquenter et des heures auxquelles il pouvait le faire et de la distance des écoles qu'il devait respecter. Il ne pouvait rentrer chez lui à pied sans faire un détour de près de deux kilomètres.

Ces conditions avaient des conséquences considérables sur sa liberté. *R c. Teale* est une affaire qui a été fameuse au Québec. L'individu en question faisait l'objet d'un grand nombre de conditions qui avaient un effet direct sur sa liberté. Il est vrai que dans aucune de ces deux affaires, les individus concernés n'étaient tenus de fournir des échantillons de substances corporelles. Il y avait toutefois dans l'affaire *Budreo*, je crois, une interdiction de consommer de l'alcool.

Je pense néanmoins que ces principes s'appliquent intégralement dans la mesure où si vous réussissez à convaincre le tribunal que pour protéger la sécurité publique, cet individu doit non seulement faire l'objet d'une condition lui interdisant de consommer de l'alcool ou des drogues, mais l'obligeant à fournir des échantillons de substances corporelles pour vérifier qu'il respecte bien l'interdiction; tant que les arguments sont bien présentés, le même genre de raisonnement s'appliquera à une contestation constitutionnelle, comme cela a été fait dans les affaires *Budreo* et *Teale*.

Le sénateur Cowan : Vous êtes convaincu que le fait d'autoriser expressément le prélèvement et les analyses d'échantillons de substances corporelles vous permettra de passer cet obstacle constitutionnel?

M. Hoover : S'il s'agit d'une contestation d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public basée sur l'article 8, contestation qui pourrait être présentée dans ce genre d'affaires, il est certain que l'autorisation répond au premier volet du critère en trois parties de l'arrêt *Collins*. Cependant il faut prouver en outre que la loi est raisonnable et qu'elle a été appliquée de façon raisonnable dans les circonstances. Pour ce qui est du caractère raisonnable de la loi, le ministre a énuméré un certain nombre de...

Le sénateur Cowan : Je comprends.

M. Hoover : Quant à la question de savoir si la loi a été appliquée de façon raisonnable, cela dépend des circonstances. Dans l'arrêt *Budreo*, les juges sont très explicites et ont même dit que, si la condition qui n'a pas été imposée à cette personne est inconstitutionnelle, il n'annulerait pas le pouvoir d'assortir un engagement de ne pas troubler l'ordre public de conditions. Ils se contenteraient d'annuler la condition dans ces circonstances. Nous en arriverons peut-être au troisième volet du critère s'il s'agissait d'une situation du genre de l'affaire *Collins*.

Senator Joyal: However, there is no court decision in Canada specifically in relation to that situation, is there?

Mr. Hoover: No: *Shoker* was the first. There were a number of challenges prior to the *Shoker* case where the condition to provide a bodily sample was upheld by lower courts. However, in the B.C. Court of Appeal, they held it was a prima facie section 8 breach that could not withstand section 1, whereas the Supreme Court on appeal overturned part of that decision. They said it does not get that far because there was no lawful authority, so they declined to rule on the issue of section 8.

However, I think two of the justices, Justice LeBel and Justice Bastarache, ruled that they would have found it to be noncompliant with section 8 because of the lack of statutory and regulatory framework to ensure the environment is proper and protects the privacy of the individual.

We believe that we have addressed those issues in this bill. The combination of the regulatory ability and other factors mentioned, and the absolute prima facie obligation on the attorney general and minister of justice of each province and territory to put rules in place that ensure privacy of the individual and integrity of the sample, address those issues.

Senator Cowan: What is your comment on the other question: How many people are we talking about, what are the costs, and who pays?

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: It is difficult to say how many will be impacted because we have to start with how many orders will be imposed on people under probation conditions, conditional sentence of orders or peace bond conditions that will have the abstention clause. We know it is a common provision and was common even in the pre-*Shoker* days. The enforcement — how they enforce — will be up to the local authorities, as are all matters of enforcement. Based on the standard of "reasonable grounds to suspect" a breach or "reasonable grounds to believe" a breach, if that occurs, the police would decide whether to demand the sample and whether to pursue charges. Those estimates in terms of possible additional costs would have to come from provinces based on their pre-*Shoker* regime.

We feel this provision basically restores the status quo for those jurisdictions. We do not anticipate any major increases in enforcement costs or otherwise, because we are giving back the authority they thought they had before the *Shoker* case.

Le sénateur Joyal : Il n'existe toutefois pas de décision judiciaire canadienne qui traite directement de cette situation, n'est-ce pas?

M. Hoover : Non. L'arrêt *Shoker* était le premier. Il y avait eu un certain nombre de contestations avant l'arrêt *Shoker*, mais les tribunaux inférieurs ont confirmé la validité de la condition exigeant le prélèvement d'un échantillon de substances corporelles. Cependant, devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, la juge a déclaré qu'il y avait une violation *prima facie* de l'article 8 qui ne pouvait être justifiée par l'article 1, tandis que la Cour suprême a infirmé, en appel, une partie de cette décision. La cour a déclaré qu'il n'était pas possible d'aller aussi loin parce qu'il n'existait pas de base légale le permettant; c'est pourquoi elle a refusé de se prononcer sur la question de l'article 8.

Je crois toutefois que deux des juges, les juges LeBel et Bastarache, ont déclaré qu'ils auraient jugé que cette condition n'était pas conforme à l'article 8 parce qu'il n'existait pas de cadre légal et réglementaire garantissant le respect de modalités appropriées et protégeant la vie privée des individus.

Nous pensons avoir réglé ces deux questions dans le projet de loi. La combinaison du pouvoir réglementaire et des autres facteurs mentionnés, ainsi que l'obligation absolue *prima facie* du procureur général et ministre de la Justice des territoires et des provinces d'adopter des règles pour protéger la vie privée de l'individu et l'intégrité des échantillons répond à ces questions.

Le sénateur Cowan : Que diriez-vous de l'autre question : De combien de personnes parlons-nous, quels sont les coûts et qui va payer?

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Il est difficile de dire combien cela touchera de gens parce qu'il faudrait savoir combien d'ordonnances seront imposées à des personnes qui doivent déjà respecter les conditions d'une ordonnance de probation, d'une ordonnance de sursis ou d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public qui prévoient cette interdiction de consommer ce genre de choses. Nous savons que c'est une condition courante et qu'elle l'était même avant l'arrêt *Shoker*. L'application — la façon d'appliquer cette interdiction — dépend des autorités locales, comme tous les autres aspects de ce domaine. En se fondant sur la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » une violation ou des « motifs raisonnables de croire » qu'il y a eu violation, si c'est le cas, le policier décidera s'il y a lieu d'exiger un prélèvement et de porter des accusations. Ce serait aux provinces d'évaluer le montant des coûts supplémentaires susceptibles de découler de ce projet de loi en se fondant sur le régime qui existait avant l'arrêt *Shoker*.

Nous estimons que cette disposition ne fait finalement que rétablir le statu quo pour les provinces. Nous ne prévoyons pas que les coûts d'application de la loi vont fortement augmenter, parce que nous leur redonnons le pouvoir qu'elle pensait posséder avant l'arrêt *Shoker*.

Senator Cowan: How many people were there before? If we are restoring the status quo, what was it?

Ms. Kane: I do not have the statistics on the number of people that were subject to those particular orders under probation order.

Senator Cowan: Before this case, I would have expected that, in most cases where the court ordered that someone refrain from involvement with alcohol or drugs, the court would also give the right to test or to take a sample? Was that right usually given?

I do not have any experience in this area, so I do not know if that involvement was 1 in 10, 1 in 5 or for every case?

Mr. Hoover: We know that, for example, of approximately 250,000 annual convictions in Canada, a little less than half receive a probation order. We are looking at approximately 120,000 probation orders per year. Statistics Canada undertook a limited study a few years ago. Four provinces participated. The result of the study showed that, in the majority of optional conditions given, when there was an optional condition besides "keep the peace and be of good order," it was either a treatment condition or a drug and alcohol abstention condition.

Based on that study, twenty per cent would be a ballpark figure of the abstention conditions. Based on our own survey of Crowns, police and probation officers that we conducted prior to drafting the legislation, it looked like at least half those probation orders also included a condition to provide bodily samples. The estimate is rough, so we really do not have the data; it is not collected by the provinces. It is not in every case but it looks to us to be somewhere between maybe 15 per cent or even as high as 30 per cent of cases of probation.

Senator Cowan: Are there facilities in Canada to handle that kind of volume?

Mr. Hoover: As Ms. Kane already pointed out, this legislation will not change the lay of the land that existed prior to *Shoker*. It was drafted intentionally to restore what was already there. We do not expect, and we are not hearing, that there will be a flood of new testing as a result of this legislation.

Prior to the decision in the *Shoker* case, if they took a sample, the jurisdiction that took it had a contract with a private lab that would manage the testing and analysis. That testing was for urinalysis and other types of samples. Breathalyser samples are analyzed by the machines maintained by most police services and correctional agencies.

Le sénateur Cowan : Combien de personnes étaient concernées auparavant? Si nous rétablissons le statu quo, quel était-il?

Mme Kane : Je n'ai pas les données concernant le nombre de personnes qui étaient visées par ce genre de décision dans le cadre d'une ordonnance de probation.

Le sénateur Cowan : Avant cette affaire, j'aurais pensé que dans la plupart des cas où le tribunal ordonnait à un accusé de s'abstenir de consommer de l'alcool et des drogues, il accordait également le droit de procéder à des analyses ou de prélever des échantillons? Ce droit était-il habituellement accordé?

Je n'ai pas d'expérience dans ce domaine, je ne sais pas si on peut parler d'un cas sur 10, d'un cas sur cinq ou de tous les cas?

M. Hoover : Nous savons que, par exemple, un peu moins de la moitié des 250 000 accusés déclarés coupables chaque année reçoivent une ordonnance de probation. Il y a donc environ 120 000 ordonnances de probation qui sont prononcées chaque année. Statistique Canada a effectué une étude limitée de cette question il y a quelques années. Quatre provinces y ont participé. Il ressort de cette étude que la majorité des conditions facultatives imposées, lorsqu'il y avait une condition facultative en plus de celle de « ne pas troubler l'ordre public et d'observer une bonne conduite », étaient des conditions relatives à un traitement ou interdisant la consommation de drogues et d'alcool.

D'après cette étude, on pourrait évaluer à 20 p. 100 le nombre de conditions interdisant ce genre de consommation. D'après notre propre enquête auprès des procureurs de la Couronne, des policiers et des agents de probation que nous avons menée avant de rédiger le projet de loi, il semble qu'au moins la moitié de ces ordonnances de probation contenait une condition prévoyant le prélèvement d'échantillons de substances corporelles. C'est un chiffre très approximatif, parce que nous n'avons pas vraiment de données précises; elles ne sont pas collectées par les provinces. Cela ne se fait pas dans tous les cas, mais il nous semble que ce pourcentage se situe peut-être entre 15 et 30 p. 100 des dossiers de probation.

Le sénateur Cowan : Y a-t-il au Canada des établissements qui peuvent absorber ce nombre de dossiers?

M. Hoover : Comme Mme Kane l'a déjà fait remarquer, ce projet de loi ne va pas changer la situation qui existait avant *Shoker*. Il a été rédigé dans l'intention de rétablir ce qui existait déjà. Nous ne nous attendons pas à ce que l'on procède à un nombre considérable de nouvelles analyses à cause de ce projet de loi et personne ne nous l'a suggéré.

Avant l'arrêt *Shoker*, lorsque les policiers prenaient un échantillon, la province où cela avait été fait avait un contrat avec un laboratoire privé qui s'occupait d'effectuer les analyses. Il s'agissait en fait d'analyses d'urine et d'autres genres d'échantillons. Les échantillons d'haleine sont analysés par des machines que possèdent la plupart des services de police et agences correctionnelles.

Where the sample was taken will dictate what the capacity is and how much money the provinces are spending. It is unfortunate, but we really do not know their costs. A provincial representative may be able to appear before committee and discuss that question, but it is not in our capacity.

The Chair: I have a couple of questions.

Under this bill, the provinces can designate the persons or classes of persons that may take samples of bodily substances. I am looking at proposed subsection 732.1(9). The bill will allow a peace officer, probation officer or someone designated under proposed subsection 732.1(9) — "person or classes of persons" — to take samples. Proposed subsection 732.1(12) says the Governor-in-Council may make regulations respecting the designations.

What are we talking about? What classes of persons are we talking about and who will have the last word on who takes the samples?

Mr. Hoover: The statute itself is the first word. It says that "police or probation officers" can demand the sample. As far as who takes the sample, you interpret the legislation correctly: the statute gives the attorney general of a province the ability to designate. They can narrow down that field or add to that field. For example, they can say certain individuals will take a certain type of sample.

Let us talk about a blood sample, for example. I expect that all provinces and territories will come out with a designation that says only qualified medical and trained personnel can take a blood sample and only in this manner.

Further, if there was a concern that provinces were not following that basic tenet that I think everybody understands is there, the federal Governor-in-Council could pass a regulation that said the same thing, and that regulation would be a minimum standard that would apply.

The Chair: In addition, still using clause 3 of the bill as my model, the demand for a sample can be made by "a peace officer, a probation officer or someone designated under subsection (9)."

Mr. Hoover: That is correct.

The Chair: What classes of persons would be able to demand a sample, other than those named?

Mr. Hoover: In a provincial environment, for example, if correction officers are dealing one on one with probationers; the online personnel dealing with these individuals varies from province to province. If a province has these individuals who do

Le lieu où l'échantillon a été pris permettra de savoir quelle est la capacité de la province concernée et le montant qu'elle dépense dans ce domaine. Cela est regrettable, mais nous ne connaissons vraiment pas les coûts qu'assument les provinces. Un représentant d'une province pourrait peut-être comparaître devant le comité pour parler de cette question, mais nous ne pouvons pas le faire.

La présidente : J'aimerais poser quelques questions.

Le projet de loi prévoit que les provinces peuvent désigner des personnes ou des catégories de personnes qui seront chargées de prélever les échantillons de substances corporelles. J'examine le projet de paragraphe 732.1(9). Le projet de loi autorise un agent de la paix, un agent de probation ou une personne désignée en vertu du paragraphe 732.1(9) — « les personnes ou les catégories de personnes » — à prélever des échantillons. Le projet de paragraphe 732.1(12) énonce que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant les désignations.

De quoi parlons-nous? Quelles sont les catégories de personnes dont nous parlons et qui aura le dernier mot sur qui peut prélever des échantillons?

M. Hoover : C'est la loi qui prévoit au départ ce qu'il faut faire. Elle énonce qu'« un agent de la paix ou un agent de probation » peut exiger un échantillon. Pour ce qui est de la personne qui prend l'échantillon, vous avez correctement interprété le projet de loi : la loi accorde au procureur général de la province la capacité de désigner certaines personnes. Il peut la restreindre ou l'élargir. Par exemple, il peut confier à certaines personnes le soin d'effectuer un certain type de prélèvement.

Prenons par exemple, les échantillons sanguins. Je pense que toutes les provinces et tous les territoires vont désigner uniquement du personnel médical qualifié et formé pour ce qui est des prises de sang et préciser que seules ces personnes ont le pouvoir de le faire.

En outre, s'il y avait un doute sur le fait que les provinces suivent effectivement le principe fondamental qui est en jeu ici, comme tout le monde, à mon avis, le comprend, le gouverneur en conseil fédéral pourrait adopter un règlement qui dirait la même chose et ce règlement serait la norme minimale qui s'appliquerait.

La présidente : En outre, toujours en utilisant l'article 3 du projet de loi comme modèle, la demande d'échantillon peut être faite par un « agent de la paix, agent de probation ou une personne désignée en vertu du paragraphe (9). »

M. Hoover : C'est exact.

La présidente : Quelles sont les catégories de personnes qui pourraient demander un échantillon, à part celles qui ont déjà été nommées?

M. Hoover : Dans un environnement provincial, par exemple, s'il y a des agents correctionnels qui sont chargés de certains probationnaires, le personnel de première ligne qui s'occupe de ces personnes peut varier d'une province à l'autre. S'il y a dans

not meet the formal classification as a peace officer or probation officer, the province can designate those individuals to make the demand where they have the requisite grounds.

The Chair: However, if no such designation had been made, for the purposes of clause 3, we are stuck with peace officers or probation officers, correct?

Mr. Hoover: That is right. However, it is easy for the Attorney General to make the designation, if need be.

The Chair: When would you expect this bill to be brought into force, assuming it passes relatively speedily?

Mr. Hoover: There would have to be consultations with provinces to firm up exactly what the expectation is of federal regulations. Then, there is the process of the drafting of the regulations. Ordinarily, drafting of regulations and publishing them in the *Canada Gazette* and then having them come into force would take about six months. That is my guess; it is rough though.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Perhaps you do not have the figures — perhaps I should speak to Statistics Canada — but I would like to have some statistical information.

When I toured the federal penitentiaries, I observed that 50 per cent of the criminals were on their second term and that 35 per cent or more were on their third. And I am not counting those who were serving their first term or those who had already served time in provincial prisons because we could reach a reincarceration rate of approximately 60 to 70 per cent.

Do you have any figures on the rate of reincarceration, not recidivism — that is not the same notion — for people who have been subject to this order to undergo tests? Do we have any statistics on the percentage of people who have been reincarcerated for breaching their order?

[*English*]

Ms. Kane: Permit me to answer in English so that I can convey the information. I cannot answer your question exactly; Mr. Hoover may have additional information.

You are referring to people who are in prison, so I assume you mean in federal penitentiaries. In that case, the Corrections and Conditional Release Act has a specific regime where such conditions are imposed on the people under their supervision for the follow-up on the testing. There are different penalties whether they are in the jail and breaching those conditions, or out on the street in the community.

une province des personnes qui ne correspondent pas à la catégorie officielle d'agents de la paix ou d'agents de probation, elles peuvent quand même être autorisées à effectuer ces prélèvements si elles possèdent les compétences requises.

La présidente : Cependant, si personne n'est désignée, aux fins de l'article 3, nous devrons nous limiter aux agents de la paix ou aux agents de probation, est-ce exact?

M. Hoover : C'est exact. Il serait toutefois facile que le procureur général procède à cette désignation, si cela est nécessaire.

La présidente : Quand pensez-vous que le projet de loi entrera en vigueur, en tenant pour acquis qu'il sera adopté relativement rapidement?

M. Hoover : Il faudra tenir des consultations avec les provinces pour préciser exactement ce à quoi l'on peut s'attendre des règlements fédéraux. Il y a ensuite la rédaction des règlements. Habituellement, entre la rédaction du règlement, sa publication dans la *Gazette du Canada* et son entrée en vigueur, il faut environ six mois. C'est mon évaluation; elle est toutefois approximative.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Peut-être que vous n'avez pas les données — je devrais peut-être m'adresser à Statistique Canada —, mais j'aimerais avoir une information statistique.

Lorsque j'ai effectué une tournée des pénitenciers fédéraux, j'ai observé que 50 p. 100 des criminels en sont à leur deuxième séjour et que 35 p. 100 et plus en sont à leur troisième séjour. Dans cela, on ne compte pas ceux qui sont à leur premier séjour ni ceux qui ont déjà séjourné dans des prisons provinciales, car on pourrait arriver à un taux de réincarcération d'à peu près 60 à 70 p. 100.

Est-ce que vous avez des données sur le taux de réincarcération, et non de récidive, — ce n'est pas la même notion — pour les gens qui ont eu cette ordonnance de se soumettre à des tests? Est-ce qu'on a des statistiques sur le pourcentage de gens qui ont été réincarcérés par manquement à leur ordonnance?

[*Traduction*]

Mme Kane : Permettez-moi de répondre en anglais pour que je puisse vous communiquer cette information. Je ne peux pas répondre exactement à votre question; M. Hoover a peut-être des renseignements supplémentaires.

Vous parlez de gens qui sont en prison et je pense que vous voulez parler des pénitenciers fédéraux. Dans ce cas, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition prévoit un régime particulier qui impose ce genre de conditions aux personnes assujetties à une surveillance pour faire un suivi des analyses. Les pénalités varient selon qu'elles se trouvent en prison au moment où elles violent ces conditions ou qu'elles se trouvent dans la collectivité.

In Bill C-30, if a person is on a conditional sentence, for example, and they breach the condition of abstaining from alcohol and drugs, they are in breach of their conditional sentence order. As a result, they can be jailed because a conditional sentence is a jail sentence served in the community. Breach of any conditions will result in that person's return to jail; but in that case, it will be a provincial institution because the conditional sentence is less than two years. There will be that consequence.

In addition, they can be prosecuted for breach of the noncompliance order. If a person were on a peace bond, and breached that condition of the peace bond, they can be charged with that particular offence. Obviously, they can also be returned to the judge for other conditions imposed on them attached to that peace bond. The regime is different for those who are in jail than for those who are not.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I understand that Bill C-30 is intended to correct a pre-existing procedure. Let us talk about the former system. Do we have any statistics on the number of criminals who have been subject to substance abuse orders and the number of criminals who have been incarcerated for breaching those orders? Or do we have statistics on non-compliance with orders as a result of controls that have been done?

[*English*]

Mr. Hoover: Part of the problem in terms of an empirical review of the situation is that the province and Statistics Canada, while they have good data on the offence of breach of probation, which is section 733 — we know how many people are charged and convicted — we do not know why they are convicted or which breach it was, and it can be for a large range of conditions. All we can do, at best, is estimate.

For example, in 2006 there were about 20,000 convictions for breach of probation. We would like to know how many were for drug and alcohol breach and, even better, prior to the *Shoker* case, how many were for failure to provide a sample where the sample was used in evidence. However, that information is not available. All we can do is suggest by extrapolation that we know that many times a condition like this one is imposed, so we can only assume at least some of these 20,000 convictions were related to drug and alcohol breaches.

Dans le projet de loi C-30, lorsqu'une personne a fait l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis, par exemple, et qu'elle ne respecte pas la condition qui lui interdisait de consommer de l'alcool et des drogues, elle a alors violé une ordonnance de sursis. Il en résulte qu'elle peut être emprisonnée parce qu'une peine d'emprisonnement avec sursis est une peine de prison qui est purgée dans la collectivité. Dès qu'il y a violation d'une des conditions, la personne retourne en prison; dans ce cas-ci, ce serait toutefois dans une institution provinciale parce que la peine d'emprisonnement avec sursis est une peine de moins de deux ans. Il y aura donc cette conséquence.

En outre, cette personne peut être poursuivie pour violation d'une ordonnance de non-conformité. Si la personne avait signé un engagement de ne pas troubler l'ordre public et qu'elle avait violé une condition associée à cet engagement, elle pourrait être inculpée de cette infraction. Il est également possible de la renvoyer devant le tribunal pour que celui-ci impose d'autres conditions reliées à l'engagement. Le régime n'est pas le même selon que la personne est détenue ou non.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je comprends que le projet de loi C-30 vient corriger une procédure qui existait déjà. Parlons de l'ancien régime. Est-ce qu'on a des statistiques sur le nombre de criminels qui ont eu des ordonnances de non-consommation et sur le nombre de criminels qui ont été incarcérés à cause du manquement à cette ordonnance? Ou encore, est-ce qu'on a des statistiques sur le non-respect des ordonnances à cause des contrôles qu'on a effectués?

[*Traduction*]

M. Hoover : La partie du problème que soulève un examen empirique de la situation est que les provinces et Statistique Canada possèdent de bonnes données sur l'infraction de violation d'une ordonnance de probation, qui est l'article 733, nous connaissons le nombre de personnes qui ont été accusées et déclarées coupables de cette infraction — mais nous ne savons pas pourquoi elles ont été déclarées coupables ni de quelle violation il s'agissait parce que cette violation peut concerner toute une série de conditions. Tout ce que nous pouvons faire est d'essayer d'évaluer ce nombre.

Par exemple, en 2006, il y a eu environ 20 000 condamnations pour violation de la probation. Nous aimerions savoir combien il y avait de violations relatives à la consommation de drogues et d'alcool, ou même mieux, avant l'arrêt *Shoker*, combien de ces violations découlaient de l'omission de fournir un échantillon dans un cas où l'échantillon a été utilisé en preuve. Ces renseignements ne sont toutefois pas disponibles. Tout ce que nous pouvons faire, c'est d'extrapoler à partir du nombre de fois où nous savons qu'une condition de genre a été imposée et nous pouvons uniquement penser qu'une partie de ces 20 000 condamnations étaient reliées à des violations d'une condition reliée aux drogues et à l'alcool.

One thing I can also tell you is, it is most common that when an individual is charged with breach of probation, in the majority of situations I am aware of, they are also charged with some other offence. There seems to be a commonality that an individual is not charged with breach of probation alone; perhaps it is a technique of managing the offender when they start to breach to try and get close to offenders and help them rehabilitate. If they cannot, then the breach charges come, along with some other charge for an offence. Other than that, I have nothing to add.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I believe it is the practice of the Department of Public Safety and the Department of Justice to assess these acts every five years. A statutory performance evaluation is done, is it not? If this measure is adopted, it would be interesting to see whether it is effective. To determine whether it is effective, we would have to know whether, of the people subject to that order —

[*English*]

How many will fail and how many will succeed?

Ms. Kane: Often law reform bills include a review clause. Often those clauses are inserted by the committee so they have another opportunity in the future to see how the bill has worked in practice.

Even without such a clause, we can ask our colleagues at the Canadian Centre for Justice Statistics — if this bill is enacted and in force — if they can assist us to gather that information. I am not saying it is possible, but we can ask them if there is a way that they can flag the breaches of probation related to a noncompliance order.

Senator Lang: I find it hard to understand or believe that we do not have the statistics of how many individuals breached their probation and for what reasons they breached it. I find it hard to believe we do not have that number at our fingertips in this day of the Internet.

Going forward, are we creating a national system across the country so we have that information — primarily for the court systems and the judiciary, especially for repeat offenders? Will we eventually have a system when we ask this question, so you can provide the information?

Ms. Kane: We have a good system. The Canadian Centre for Justice Statistics gathers the available data. However, the centre relies on a variety of sources such as the Adult Criminal Court Survey and the Uniform Crime Reporting Survey.

Il y a une autre chose que je peux vous dire; il est très courant que la personne qui est accusée d'avoir violé sa probation, dans la plupart des situations que je connais, soit également accusée d'une autre infraction. Il semble être habituel qu'on n'accuse pas uniquement ce genre de personnes d'avoir violé la probation; c'est peut-être une technique de gestion des délinquants qui commencent à commettre des violations pour essayer de se rapprocher d'eux et de les aider à se réadapter. S'ils n'y parviennent pas, alors on porte des accusations pour violation, associées à des accusations concernant une autre infraction. À part cela, je n'ai rien à ajouter.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Je pense que c'est dans la coutume du ministère de la Sécurité publique ou du ministère de la Justice d'évaluer ces lois tous les cinq ans. Il y a une évaluation de la performance des lois qui se fait, n'est-ce pas? Si cette mesure est adoptée, il serait intéressant de savoir si elle est efficace. Pour savoir si elle est efficace, il faudrait savoir si, parmi les gens qui sont soumis à cette ordonnance...

[*Traduction*]

Combien d'entre eux vont échouer et combien vont réussir?

Mme Kane : Il est fréquent que les projets de loi introduisant une réforme du droit contiennent une clause d'examen. Bien souvent, ces clauses sont insérées par le comité pour qu'il puisse avoir à l'avenir la possibilité de déterminer si le projet de loi a bien fonctionné en pratique.

Même en l'absence d'une telle clause, nous pouvons demander à nos collègues du Centre canadien de la statistique juridique — si ce projet de loi est adopté et en vigueur — s'ils pourraient nous aider à obtenir cette information. Je ne dis pas que cela est possible, mais nous pouvons leur demander s'il y a un moyen de signaler les violations de probation reliées à une ordonnance de non-conformité.

Le sénateur Lang : J'ai de la difficulté à comprendre ou à croire que nous ne possédons pas de statistiques sur le nombre des individus qui violent leur probation et les raisons pour lesquelles ils le font. J'ai du mal à croire que nous n'avons pas ce chiffre au bout de nos doigts à l'ère d'Internet.

Pour l'avenir, je me demande si nous allons créer un système national applicable à l'ensemble du pays de façon à obtenir cette information — principalement pour les tribunaux de la magistrature, en particulier dans le cas des récidivistes. Allons-nous éventuellement mettre sur pied un système qui vous permettra de fournir ce genre d'information lorsque nous vous la demanderons?

Mme Kane : Nous avons un bon système. Le Centre canadien de la statistique judiciaire collecte les données disponibles. Ce centre utilise cependant plusieurs sources telles que l'Enquête sur les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes et la Déclaration uniforme de la criminalité.

The data with respect to probation statistics comes from the provinces. The CCJS gathers information collected in the provinces. They do not all collect exactly the same thing and in the same way. However, a federal-provincial committee meets regularly to ensure that the data is collected in a consistent manner so that CCJS can roll up the data into a national data format. That question is better put to them when they next appear before you. They would be happy to answer that question because they have made significant efforts to collect the best data possible.

Senator Joyal: Mr. Hoover, in the court case to which you referred, with regard to the variety of conditions that were imposed on a person under a peace bond, do you agree that none of the conditions were as intrusive as the order to provide a bodily substance sample?

Mr. Hoover: That is subjective. One would have to ask the individual under the condition. In both cases, they were willing to take the fight all the way to the Supreme Court of Canada to assert that they believed they were being treated unfairly. In both cases, the appeal to the Supreme Court was refused. The question is difficult to answer one way or the other. As a former defence counsel, I suggest that when the offender is willing to fight that far with their own resources, the issue is a significant one to be aware of. However, as to the weight of one Charter right versus another, I cannot make any suggestions.

Senator Joyal: For someone not to come close to a school yard or a public domain, it is a limit to the freedom of movement that is guaranteed by the Charter. On the other hand, when one has to provide hair or a bodily substance, this is something different. The sample is submitted for analysis and one has to trust that the sample will be destroyed. We have cases where it has not been destroyed. In our review of the DNA legislation, there was a court case in Ontario whereby the destruction order was never complied with and the samples were still in the bank.

There is an element of continuity in the invasion of privacy with the order to provide a bodily substance sample. This invasion of privacy does not exist in the order not to come close to a public place. I question the legal basis on which one would contend that order would survive a section 1 challenge of the Charter.

Mr. Hoover: The B.C. Court of Appeal and the Supreme Court of Canada said that these orders are, prima facie, section 8 intrusions. This is undeniable. I cannot say whether it is worse or better than section 7 or section 12. Certainly, we are responsive and alive to the issue that it is, prima facie, a section 8 intrusion. As such, we did our best to design the legislation to respond specifically to that concern while, at the same time,

Les données relatives à la probation sont fournies par les provinces. Le CCSJ regroupe les renseignements réunis par les provinces. Toutes les provinces ne collectent pas exactement les mêmes données de la même façon. Il existe toutefois un comité fédéral-provincial qui se réunit régulièrement pour veiller à ce que les données soient collectées de façon uniforme pour que le CCSJ puisse présenter les données sous un format national. Il serait préférable de leur poser directement la question la prochaine fois que les représentants du CCSJ comparaîtront devant vous. Ils seront heureux de répondre à cette question parce qu'ils font beaucoup d'efforts pour obtenir les meilleures données possibles.

Le sénateur Joyal : Monsieur Hoover, dans la cause à laquelle vous avez fait référence, au sujet de la diversité des conditions dont est assorti un engagement de ne pas troubler l'ordre public, reconnaissez-vous qu'aucune des conditions n'était aussi intrusive que l'ordre de fournir un échantillon de substance corporelle?

M. Hoover : C'est subjectif. Il faudrait poser la question à la personne qui doit respecter la condition. Dans les deux affaires, ces personnes ont décidé d'aller jusque devant la Cour suprême du Canada pour affirmer qu'elles pensaient avoir été traitées de façon inéquitable. Dans les deux cas, le pourvoi devant la Cour suprême a été refusé. Il est difficile de répondre à cette question dans un sens ou dans un autre. En tant qu'ancien avocat de la défense, je dirais que, lorsque l'accusé est disposé à aller aussi loin avec ses propres ressources, c'est que la question est importante pour lui. Par contre, pour ce qui est de dire si un droit garanti par la Charte est plus important qu'un autre, je ne pourrais pas vous répondre.

Le sénateur Joyal : Interdire à quelqu'un de ne pas s'approcher d'une cour d'école ou d'un domaine public revient à limiter la liberté d'aller et venir qui est garantie par la Charte. Par contre, lorsqu'il faut fournir un cheveu ou une substance corporelle, c'est autre chose. L'échantillon est remis pour qu'il soit analysé et il faut être sûr que l'échantillon sera détruit. Il y a eu des cas où cela n'a pas été fait. Lorsque nous avons étudié la Loi sur les empreintes génétiques, il y a eu une affaire judiciaire en Ontario dans laquelle l'ordonnance de destruction n'avait jamais été exécutée et où les échantillons se trouvaient toujours dans la banque.

Il y a un élément de continuité dans l'atteinte à la vie privée qui découle d'un ordre de fournir une substance corporelle. On ne retrouve pas une telle atteinte à la vie privée dans l'ordonnance qui interdit de s'approcher d'un endroit public. Je me demande sur quelle base juridique on pourrait soutenir que l'ordonnance peut se justifier aux termes de l'article premier de la Charte.

M. Hoover : La Cour d'appel de la Colombie-Britannique et la Cour suprême du Canada ont toutes deux déclaré que ces ordonnances étaient, *prima facie*, des atteintes à l'article 8. Cela est incontestable. Je ne sais pas si cela est pire ou mieux que les atteintes à l'article 7 ou à l'article 12, mais il est vrai que nous sommes particulièrement sensibles à ce qui paraît être une atteinte à l'article 8. À ce titre, nous avons tenté de rédiger le projet de loi

acknowledging that this tool is necessary and has to be provided to law enforcement and probation workers to ensure compliance with this issue.

The analogy of impaired driving is apt. If there is a problem with impaired drivers on the road and it is made law not to drive while impaired, without the legal ability to take a breath sample to ensure compliance, where would we be? There would still be a law and offences. However, would we be better off? These, too, are potential, prima facie intrusions that are justifiable in section 1. The issue is whether this order is justifiable.

A peace bond and a section 8 intrusion are major concerns. We have not closed our eyes to that issue. However, these peace bonds target individuals who have been found to be at reasonable risk to commit a sexual offence against a child, and terrorist and organized criminal offences. These offences are not minor offences where a judge has said, "I find that you are of reasonable risk to carry out this offence, and I will impose this type of condition for public safety."

The issue is whether the condition is justifiable within the circumstances.

Senator Joyal: I understand that you did your best at the department to provide for a process and to ensure that the bodily sample is taken under the proper conditions, and that the sample will be destroyed. In practice, one has to start from the principle that that person has not been found guilty of anything. That is why steps are provided in the Charter. The objective of the policy is unquestionably sound. However, the Charter has determined steps to be taken for someone found guilty or under charge. Other countries have a different system, as discussed in our review of the DNA legislation.

Mr. Hoover: It was the sex offender registry and my colleague Greg Yost. While he is smarter than me, he may not be as good looking but I can understand the confusion.

Senator Joyal: Even so, you understand the nuance there. The door is open for a challenge on this one.

Mr. Hoover: Undoubtedly, someone, somewhere, will bring that challenge forward. We have done everything possible to provide the tool and to ensure that the rights of the offender are respected in the process.

The Chair: Ms. Kane and Mr. Hoover, thank you. You have been helpful to our work.

pour qu'il réponde directement à cette préoccupation, tout en reconnaissant que l'outil en question est nécessaire et doit être fourni aux policiers et aux agents de probation pour que ces interdictions soient respectées.

Je trouve que la comparaison avec la conduite avec facultés affaiblies est bonne. S'il y a des conducteurs qui n'hésitent pas à conduire avec les facultés affaiblies et si l'on adopte une loi qui interdit ce genre de chose, si nous n'avons pas la capacité légale de prélever un échantillon d'haleine pour que cette interdiction soit respectée, que ferions-nous? Il y aurait bien sûr toujours une loi et des infractions. La situation serait-elle meilleure? Ce sont là également des atteintes potentielles *prima facie*, susceptibles d'être justifiées par l'article premier. Il s'agit de savoir si ce genre d'ordonnance est justifiable.

L'engagement de ne pas troubler l'ordre public et une atteinte à l'article 8 sont des questions graves. Nous n'avons pas mis de côté cette question. Néanmoins, ces engagements visent des personnes qui ont été jugées constituer un risque raisonnable de commettre une infraction sexuelle contre un enfant, une infraction de terrorisme ou de crime organisé. Ces infractions ne sont pas des infractions mineures qui incitent le tribunal à dire : « Je conclus que vous allez probablement commettre cette infraction et je vais vous imposer ce genre de condition pour protéger la sécurité de la population. »

Il s'agit de savoir si la condition est justifiable dans les circonstances.

Le sénateur Joyal : Je sais que votre ministère a fait tout ce qu'il pouvait pour mettre sur pied un processus qui permette de prélever des échantillons dans de bonnes conditions, et de garantir que les échantillons seront détruits. En pratique, il faut partir du principe que cette personne n'a pas été déclarée coupable de quoi que ce soit. C'est pourquoi la Charte prévoit certaines étapes. Il est évident que l'objectif recherché avec cette politique est judicieux. La Charte a toutefois prévu qu'il y avait des étapes à respecter avant de pouvoir accuser quelqu'un ou de le déclarer coupable. D'autres pays ont adopté un système différent, comme nous l'avons mentionné dans notre étude de la Loi sur les empreintes génétiques.

M. Hoover : Il s'agissait du registre des délinquants sexuels et de mon collègue Greg Yost. Il est plus intelligent que moi, mais il n'est peut-être pas aussi beau, mais je peux comprendre votre méprise.

Le sénateur Joyal : Mais vous comprenez quand même la nuance qu'il faut faire ici. Ce point ouvre la porte à des contestations.

M. Hoover : Il est certain que quelqu'un, quelque part va présenter une contestation. Nous avons fait tout ce que nous pouvons pour fournir cet outil et pour veiller à ce que les droits du délinquant soient respectés au cours du processus.

La présidente : Madame Kane et monsieur Hoover, merci. Vous nous avez été utiles.

[*Translation*]

The Chair: We are continuing our study of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code. It is our pleasure this evening to have Professor Sanjeev Anand, testifying as an individual and as an expert.

[*English*]

I believe colleagues have all received a copy of the learned article he has written on these matters.

Do you have an opening statement, sir?

Sanjeev Anand, Professor, as an individual: I have a brief one. Then I would like to open it up to questions. I want to be of as much benefit to you as possible and I think that is probably best served by answering your queries.

The Chair: I will interrupt to say that you might find life easier if you do not have your earphone on while you are talking.

Mr. Anand: Thank you.

I believe everyone in this room can agree we need an effective way to enforce abstention provisions. Eyewitnesses are not an effective option, particularly in the case of an allegation of breach of probation when the "beyond a reasonable doubt" standard is utilized.

Let us say we have an offender caught by a probation order and that probation order has an abstention provision that the offender abstain from alcohol, other intoxicating substances, et cetera. Eyewitnesses see the offender acting strangely. They contact the police. If all the police have is the eyewitness testimony of these individuals, it will be difficult in many circumstances to obtain a conviction for breach of probation that utilizes the "beyond a reasonable doubt" standard because it is a criminal offence.

Although the individual is acting strangely, that same individual can say, "I have mental health issues and that is why I was acting strangely" or "I was struck on the head and that is why I was acting strangely." There are a myriad of ways to raise a reasonable doubt in regard to eyewitness testimony pertaining to this particular matter.

I think that is why the courts, pre-*Shoker*, have resorted to mechanisms to try to enforce abstention provisions via the obtaining or compelling of bodily samples. However, in *Shoker*, the Supreme Court resoundingly indicates that there is no statutory jurisdiction under the residual clause of probation to order the compelling of bodily samples as a way of enforcing abstention provisions.

[*Français*]

La présidente : Nous reprenons notre étude du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel. Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir, à titre personnel et à titre d'expert, le professeur Sanjeev Anand.

[*Traduction*]

Je pense que mes collègues ont tous reçu une copie de l'article qu'il a rédigé sur ces questions.

Voulez-vous faire une déclaration d'ouverture, monsieur?

Sanjeev Anand, professeur, à titre personnel : Je vais faire une brève déclaration. Et j'aimerais ensuite passer aux questions. J'aimerais vous être aussi utile que possible et je pense que le mieux sera que je réponde à vos questions.

La présidente : Je vais vous interrompre pour vous dire qu'il serait plus simple pour vous de ne pas porter vos écouteurs pendant que vous parlez.

M.Anand : Merci.

Je pense que tous ceux qui sont dans la salle s'entendent pour dire que nous avons besoin d'un moyen efficace de faire respecter les conditions de non-consommation. Les témoins oculaires ne sont pas une option efficace, en particulier dans le cas d'une allégation de violation de la probation pour laquelle on a recours à la norme de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable ».

Prenons le cas d'un délinquant qui fait l'objet d'une ordonnance de probation qui lui ordonne de s'abstenir de consommer de l'alcool, d'autres substances, et cetera. Des témoins oculaires remarquent que le délinquant agit de façon bizarre. Ils communiquent avec la police. Si les policiers disposent uniquement du témoignage de ces personnes, il leur sera bien souvent difficile d'obtenir une condamnation pour violation de probation en appliquant la norme de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable » parce que c'est une infraction pénale.

L'individu en question se comporte peut-être de façon bizarre, mais il peut dire : « J'ai quelques problèmes de santé mentale et c'est la raison pour laquelle j'agis bizarrement » ou « Quelqu'un m'a frappé à la tête et c'est la raison pour laquelle j'agissais bizarrement. » Il existe une multitude de façons de soulever un doute raisonnable au sujet de la déclaration d'un témoin oculaire sur cet aspect.

Je crois que c'est la raison pour laquelle les tribunaux, avant *Shoker*, ont utilisé des mécanismes pour essayer de faire respecter les conditions en matière d'abstention en autorisant l'obtention, de gré ou de force, d'échantillons de substances corporelles. La Cour suprême a toutefois clairement déclaré dans *Shoker*, que la clause résiduaire de l'ordonnance de probation n'est pas une base légale suffisante pour ordonner le prélèvement d'échantillons de substances corporelles dans le but de faire respecter les conditions relatives à l'abstention.

Bill C-30 is effective in the sense that it provides clear statutory jurisdiction and specific statutory jurisdiction of compelling the production of bodily samples as a way of enforcing abstention provisions. The real question before this body is, is the bill Charter compliant?

My view is that it is Charter compliant. The article you have that I wrote a number of years ago dealing with the compelling of bodily samples under the auspices of community-based sentences suggests that, by and large, it is possible to construct a mechanism by which the compelling of bodily samples can be ordered as part of a community-based sentence, but certain safeguards must be in place. I suggested in the article that the standard of reasonable and probable grounds would be the safest possible way of obtaining a sample; and that there have to be certain safeguards that are solicitous of an individual's privacy — in particular, regarding the use and storage of the bodily samples once they are obtained.

Hunter v. Southam is probably the key case when dealing with section 8. The case establishes that legislative provisions authorizing search and seizure generally require prior judicial authorization for the search, based on reasonable and probable grounds. However, it is important to remember the context in which the Supreme Court uttered these words.

The context was the authorization of a search of an individual whose liberty is not already curtailed in any way by the state. This individual is an ordinary citizen, not a convicted individual, not someone serving a sentence — someone who is out there in the community under no constraints to his liberty.

The lower the reasonable expectation of privacy is, the lower the standard for authorizing search and seizure. If we have a robust reasonable expectation of privacy, which every ordinary citizen in Canada enjoys, the *Hunter v. Southam* requirement of prior judicial authorization based on reasonable and probable grounds probably will be the requirement the court will impose.

If we are no longer dealing with only an ordinary citizen, but perhaps someone who is subject to a peace bond provision whose liberty is curtailed by the state already, or someone whose reasonable expectation of privacy is further curtailed, such as a convicted individual who is serving a community-based sentence, the reasonable expectation of privacy for this individual will be even lower.

Finally, we have the situation of a serving prisoner, whose reasonable expectation of privacy is not extinguished, but is at a low threshold. The requirements for a reasonable search, to be Charter compliant, are lowered the lower the reasonable expectation of privacy goes. It is with that background in mind that we must look at these legislative provisions.

Le projet de loi C-30 est efficace dans le sens où il attribue un pouvoir légal clair et précis qui permet d'exiger la production d'échantillons de substances corporelles pour faire respecter les conditions en matière d'abstention. La vraie question dont il s'agit ici est de savoir si le projet de loi respecte la Charte?

À mon avis, il respecte la Charte. L'article qui vous a été distribué, et que j'ai écrit il y a quelques années, portait sur l'obligation de fournir des échantillons de substances corporelles dans le cadre des peines communautaires et j'affirmais que, dans l'ensemble, il était possible de mettre sur pied un mécanisme de ce genre pourvu qu'il soit assorti d'un certain nombre de garanties. Je soutenais dans cet article que la norme des motifs raisonnables et probables serait la façon la plus sûre, sur le plan constitutionnel, de se procurer un échantillon; mais il faut prévoir certaines garanties visant à protéger la vie privée de la personne en question — en particulier pour ce qui est de l'utilisation et de l'entreposage des échantillons une fois qu'ils ont été obtenus.

L'arrêt *Hunter c. Southam* est peut-être l'arrêt clé pour ce qui est de l'article 8. Il ressort de cet arrêt que les conditions légales autorisant les fouilles et les perquisitions doivent prévoir l'obtention d'une autorisation judiciaire préalable à la fouille et fondée sur des motifs raisonnables et probables. Il est toutefois important de rappeler dans quel contexte la Cour suprême a prononcé ces mots.

Il s'agissait d'autoriser la fouille d'un individu dont la liberté n'avait été encore limitée d'aucune manière par l'État. L'individu en question est un citoyen ordinaire, non pas un condamné, ni une personne qui purge une peine — quelqu'un qui se trouve en liberté et qui n'a aucune restriction à respecter.

Lorsque les attentes en matière de respect de la vie privée sont faibles, la norme applicable à l'autorisation des fouilles et perquisitions est également faible. Si j'ai de fortes attentes en matière de respect de la vie privée, ce qui est le cas de tous les citoyens canadiens, les tribunaux vont imposer l'obligation énoncée dans *Hunter c. Southam*, à savoir qu'il faut obtenir au préalable une autorisation judiciaire fondée sur des motifs raisonnables et probables.

S'il ne s'agit plus d'un citoyen ordinaire, mais peut-être de quelqu'un qui fait l'objet d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public et dont la liberté est déjà quelque peu limitée par l'État, ou de quelqu'un dont les attentes en matière de respect de la vie privée ont été restreintes, comme l'accusé déclaré coupable qui purge une peine dans la collectivité, alors les attentes de cette personne en matière de respect de la vie privée seront encore plus faibles.

Il y a enfin la situation du détenu, dont les attentes en matière de respect de la vie privée ne sont pas supprimées, mais qui sont nécessairement très faibles. Plus les attentes en matière de la vie privée sont faibles, plus les obligations à respecter pour que la fouille soit déclarée conforme à la Charte sont peu exigeantes. C'est donc dans ce contexte que nous devons examiner ces dispositions législatives.

I do have Charter concerns. However, I agree with counsel for the Department of Justice that although we can never, in this day and age, make anything Charter proof, we cannot guarantee that something absolutely never will be found by any court in the land to breach the Charter or we will not have any Charter challenges raised to legislation, I think the department has done a laudable job in making this legislation as Charter proof as possible. At least, the department has curtailed the chances of success of any challenges.

I still have concerns, areas where I think defence counsel may raise the Charter; but I am also reasonably confident that courts, particularly appellate courts, will uphold the legislation as constitutionally valid.

One concern I have is with the provision of samples at regular intervals. We have a situation under this legislation where if someone is given probation, given an abstention condition, one way of enforcing that condition is for a court to order — and they can under this legislation — that if a probation officer has reasonable grounds to believe that the abstention provision has been breached, the probation officer can request a sample.

However, that is not the only way of enforcing the condition. Under Bill C-30, a probation officer also can fill out one of the forms and say that at regular intervals — I believe it is not less than a seven-day interval — this individual will provide samples.

The problem with that method is that they are not using any kind of standard. They have no basis for the search; they do not have reasonable suspicion or reasonable grounds. They are essentially randomly testing the individual at seven-day intervals. The question is, is that testing constitutionally valid?

In the penitentiary context, under the Corrections and Conditional Release Act, federal inmates are subject to providing random urinalysis samples. By random, I mean the list is generated by a computer; it truly is random. The B.C. Court of Appeal has upheld this legislation as constitutionally valid.

Of course, there is a big difference between an individual who is a federal inmate and someone who is serving a community-based sentence. That is the reason I think there may be an issue as to the constitutionality for the provision of samples at regular intervals for someone on probation.

The person on probation has a greater reasonable expectation of privacy. The argument is that if we can analogize the provision of samples at regular intervals to the random urinalysis that federal inmates are subjected to, the difficulty is federal inmates have a lower reasonable expectation of privacy than individuals

Je me pose des questions au sujet de la Charte. J'admets toutefois avec l'avocat du ministère de la Justice qu'il est impossible à notre époque d'être sûr qu'une disposition est conforme à la Charte, de garantir qu'aucun tribunal canadien ne pourra jamais juger qu'il y a eu violation de la Charte et que ce projet de loi ne suscitera jamais de contestation judiciaire. J'estime toutefois que le ministère a fait un travail louable et a conçu ce projet de loi pour qu'il soit aussi respectueux que possible de la Charte. Disons que le ministère a sensiblement limité les chances qu'une telle contestation réussisse.

J'ai quand même certaines préoccupations, des aspects au sujet desquels un avocat de la défense pourrait invoquer la Charte, mais je suis également raisonnablement convaincu que les tribunaux, en particulier les cours d'appel, vont confirmer la validité du projet de loi.

Un de mes doutes porte sur la disposition prévoyant la prise de prélèvement à intervalles réguliers. Avec ce projet de loi, la personne qui fait l'objet d'une ordonnance de probation assortie d'une interdiction de consommer de l'alcool et des drogues, il est possible de mettre en œuvre cette condition en demandant à un tribunal d'ordonner — et il peut le faire avec ce projet de loi — que l'agent de probation qui a des motifs raisonnables de croire que cette condition a été violée exige un prélèvement.

Ce n'est toutefois pas la seule façon de faire respecter cette condition. Aux termes du projet de loi C-30, un agent de probation peut également remplir un des formulaires et préciser les intervalles réguliers — je crois qu'ils ne doivent pas être inférieurs à sept jours — auxquels l'individu en question doit fournir des échantillons.

Le problème que pose cette méthode est qu'elle ne repose sur aucune norme. Ce prélèvement ne repose sur aucune justification; il n'y a pas de motifs raisonnables ni de soupçons raisonnables. Il s'agit en fait de tester, de façon aléatoire, l'individu en question tous les sept jours. Il est donc possible de se demander si ce genre de prélèvement est constitutionnel.

Dans le contexte des pénitenciers, aux termes de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, les détenus fédéraux peuvent être obligés, de façon aléatoire, à fournir des échantillons d'urine. Par aléatoire, je veux dire que la liste est établie par un ordinateur; le processus est vraiment aléatoire. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a jugé que cette loi était constitutionnelle.

Bien entendu, il y a une énorme différence entre un détenu dans un établissement fédéral et la personne qui purge une peine communautaire. C'est la raison pour laquelle il est possible de s'interroger sur la constitutionnalité de l'obligation de fournir des échantillons à intervalles réguliers pour un probationnaire.

Le probationnaire a de plus grandes attentes en matière de respect de la vie privée. L'argument est que, si nous pouvons faire une comparaison avec les prélèvements d'urine aléatoires auxquels les détenus fédéraux sont soumis, la difficulté vient du fait que les détenus fédéraux ont des attentes plus faibles que

serving a community-based sentence. That difference makes providing samples at regular intervals subject to constitutional challenge.

There is no prior judicial authorization in the context of the federal inmate. Corrections Canada does not need a court order to obtain that urinalysis sample; whereas under Bill C-30, a judge not only has to impose an abstention condition, but also has to indicate that he or she thinks it makes sense to have another optional provision, which is the provision of samples at regular intervals.

There is, in a sense, prior judicial authorization. That safeguard is commensurate, I would argue, with a higher expectation of privacy enjoyed by someone who is serving a community-based sentence.

That is why I think the bill is Charter compliant. It is subject to a Charter challenge undoubtedly, but I think the department has done a good job ensuring the bill is Charter compliant. Certainly, they have the arguments at hand.

The bigger problem, in my view, is the peace bond provisions. The peace bond provisions, allowing sampling at regular intervals, are particularly problematic. Why: because individuals subject to a peace bond are not convicted individuals at all; I believe that point has been brought up already. As a result, these individuals have a higher expectation of privacy than any serving prisoner would have, or anyone serving a community-based sentence; yet they, too, are subject to allowing sampling at regular intervals if a court decides that is the way to go.

I think the provision relating to peace bonds is probably the single biggest problematic provision. I think that provision is the one that is most susceptible to a successful constitutional attack.

However, even these individuals are not like the ordinary citizen in *Hunter v. Southam*. They have already had their liberty curtailed by virtue of the peace bond; therefore, they have a reduced reasonable expectation of privacy vis-à-vis the ordinary citizen. For that reason, the *Hunter v. Southam* requirement of prior judicial authorization based on reasonable and probable grounds probably would not apply.

As with all these provisions, a form of prior judicial authorization seems to be required by the legislation. There is that safeguard as well.

les personnes qui purgent une peine communautaire. C'est ce qui explique que l'obligation de fournir des échantillons à intervalles réguliers risque de faire l'objet d'une contestation constitutionnelle.

Il n'y a pas d'autorisation judiciaire préalable dans le cas des détenus fédéraux. Le Service correctionnel du Canada n'a pas besoin d'une ordonnance judiciaire pour obtenir un échantillon d'urine; par contre, aux termes du projet de loi C-30, le tribunal doit non seulement imposer une interdiction, mais doit également mentionner s'il lui paraît approprié d'ajouter d'autres conditions facultatives, à savoir fournir des échantillons à intervalles réguliers.

On peut dire ici qu'il y a, dans un certain sens, une autorisation judiciaire préalable. Cette garantie correspond, d'après moi, aux attentes en matière de vie privée plus élevées que peut avoir la personne qui purge une peine dans la collectivité.

C'est la raison pour laquelle je pense que le projet de loi est conforme à la Charte. Il peut bien sûr faire l'objet d'une contestation constitutionnelle, mais j'estime que le ministère a fait du bon travail pour veiller à ce que le projet de loi respecte la Charte. Je dirais qu'il dispose de bons arguments.

Le principal problème concerne, à mon avis, les dispositions relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Les dispositions concernant cet engagement qui autorisent des prélèvements à intervalles réguliers sont particulièrement problématiques. Pourquoi : parce que les personnes qui font l'objet d'un tel engagement n'ont jamais été déclarées coupables de quoi que ce soit; je crois que cet aspect a déjà été soulevé. Par conséquent, ces personnes ont des attentes en matière de vie privée plus élevée qu'un détenu ou que même une personne purgeant une peine dans la collectivité; et pourtant, elles risquent également d'avoir à fournir un échantillon à intervalles réguliers si un tribunal l'estime nécessaire.

Je pense que c'est la disposition relative aux engagements de ne pas troubler l'ordre public qui est peut-être la plus problématique. C'est elle également qui risque le plus d'être invalidée à la suite d'une attaque constitutionnelle.

Il demeure tout de même que ces personnes ne sont pas comme les citoyens ordinaires de l'arrêt *Hunter v. Southam*. Elles ont déjà vu leur liberté limitée par cet engagement; elles ont donc des attentes en matière de vie privée plus faibles que celles d'un citoyen ordinaire. C'est la raison pour laquelle l'obligation imposée dans l'arrêt *Hunter c. Southam* d'obtenir une autorisation judiciaire préalable fondée sur des motifs raisonnables et probables ne s'appliquerait sans doute pas.

Comme avec toutes ces conditions, il semble que la loi exige une certaine forme d'autorisation judiciaire préalable. C'est également une garantie.

Another concern I have is with the reasonable suspicion standard regarding conditional sentences. This reasonable suspicion standard is less solicitous of section 8 Charter rights than the reasonable and probable grounds standard.

The minister made the argument — I think it is a strong one — that an individual serving a conditional sentence of imprisonment has a lesser expectation of privacy than an individual serving probation, or subject to a peace bond. I think that point is correct. A conditional sentence of imprisonment is meant to be more punitive and curtailing of one's liberty. It is easier to revert back to a sentence of imprisonment for the individual. One does not need to establish a breach beyond a reasonable doubt, but simply on a balance of probabilities.

There is some basis for using the reasonable suspicion standard. For parolees under the Corrections and Conditional Release Act, the reasonable suspicion standard is the articulated, legislative standard for requesting bodily samples. I caution this body that this legislative provision has never been challenged in the courts, therefore, we do not know if it is constitutionally valid or not.

The provision of these bodily samples reveals intimate details of an individual's life. In R. v. Wise the Supreme Court of Canada suggested that the reasonable suspicion standard might be acceptable for things such as tracking devices, which tell us the location of an individual. However, the court said that the more intimate the details of a person's life that were revealed by the actions, the higher the standard that must be met before authorizing those kinds of actions. Here, there is a situation where one is potentially, for example, taking DNA samples and will require that higher standard. The legislation makes it clear that the only legitimate use that can be made of the samples is for criminal justice purposes and, particularly, for determining whether the abstention provision has been infringed upon.

While I have concerns, I do not have huge concerns. Many of the concerns articulated in my paper have been addressed in one form or the other, in some cases, ingeniously, by the Department of Justice.

I will speak about the use of a flexible standard for the collection and storage of samples. Questions were raised to the minister as to whether that standard opens the door to constitutional challenges, depending upon the types of standards that are adopted by the provinces and territories. That standard is a concern to the extent that if the provinces or the territories adopt standards that are not solicitous enough of the privacy rights in terms of collection and destruction of samples, the legislation can be challenged in the form that it is implemented.

Je me pose également des questions au sujet de la norme des soupçons raisonnables applicable aux peines d'emprisonnement avec sursis. La norme des soupçons raisonnables est moins exigeante, respecte moins les droits garantis à l'article 8 de la Charte que ne le fait la norme des motifs raisonnables et probables.

Le ministre a soutenu — et je pense que c'est un bon argument — que la personne qui purge une peine d'emprisonnement avec sursis entretient des attentes moindres en matière de vie privée que celle qui est visée par un ordonnance de probation ou un engagement de ne pas troubler l'ordre public. Cet argument me paraît justifié. La peine d'emprisonnement avec sursis vise à imposer une sanction et à limiter la liberté du condamné. Il est facile d'imposer une peine d'emprisonnement à cette personne. Il n'est pas nécessaire de démontrer au-delà de tout doute raisonnable, mais simplement selon la prépondérance des probabilités, qu'il y a eu violation.

Le choix de la norme des soupçons raisonnables peut se justifier. Pour les libérés conditionnels aux termes de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, la norme des soupçons raisonnables est la norme légale et officielle applicable aux demandes d'échantillon de substances corporelles. Je vous signale cependant que cette disposition légale n'a jamais été contestée devant les tribunaux et que nous ne savons donc pas si elle est constitutionnelle.

La prise d'échantillons de substances corporelles peut révéler les détails intimes concernant la vie de la personne concernée. Dans *R. c. Wise*, la Cour suprême du Canada a indiqué que la norme des soupçons raisonnables était acceptable pour des dispositifs de surveillance, qui nous disent où se trouvent l'individu en question. La Cour a toutefois déclaré que, lorsque les mesures prises permettent de prendre connaissance de détails plus intimes de la vie de cette personne, alors la norme qui autorise ce genre de mesures doit être plus élevée. Dans ce cas-ci, nous nous trouvons dans un cas où l'on pourrait, par exemple, prendre des échantillons génétiques, ce qui exigerait une norme plus stricte. Le projet de loi indique clairement que la seule utilisation légitime des échantillons est leur utilisation à des fins de justice pénale et en particulier, pour savoir si l'interdiction de consommer certaines substances a été respectée.

Je me pose des questions, mais ce ne sont pas des questions très graves. La plupart des préoccupations que j'ai exprimées dans mon étude ont été dissipées, d'une façon ou d'une autre, et dans certains cas, de façon habile, par le ministère de la Justice.

Je vais dire quelques mots du recours à une norme flexible pour la collecte et l'entreposage des échantillons. Il a été demandé au ministre si cette norme n'ouvrait pas la porte à des contestations constitutionnelles, basées sur le genre de normes adoptées par les provinces et les territoires. Ces normes soulèvent un problème dans la mesure où si celles qu'adoptent les provinces et les territoires ne respectent pas suffisamment les droits en matière de vie privée pour ce qui est de la collecte et de la destruction des échantillons, alors le projet de loi pourrait être contesté sur le plan de sa mise en œuvre.

There are legitimate reasons why the government chose this route. The administration of justice is largely a provincial matter. This responsibility means that provinces have to pay for it. The provinces know better than the federal government what conditions are on the ground locally. This bill is an example of cooperative federalism. To the extent that the government sees there is a problem, they can talk to the provinces. They can also override the legislation by enacting regulations that set a minimum standard. There is not a huge concern in terms of the constitutionality of these provisions.

I am happy to address your concerns.

The Chair: Early in your remarks, you may have misspoken. I heard you say that the provisions for interval testing of regular sampling would occur not more than every seven days. Should it not be "not less than seven days?"

Mr. Anand: You are right; my apologies.

Senator Angus: Good evening, Professor Anand; thank you for coming. What are your preliminary qualifications and background?

Mr. Anand: As of July 1, 2011, I will be the new dean of the College of Law at the University of Saskatchewan. For the past 10 years, I have been a professor in the Faculty of Law at the University of Alberta. I believe my bio has been submitted.

The Chair: We have it. We will circulate it.

Mr. Anand: As a practising lawyer, I was appellate counsel for the Alberta Department of Justice, and argued matters before the Supreme Court of Canada and the Alberta Court of Appeal. In addition, I was trial prosecutor in Edmonton, Alberta, as a Crown prosecutor. However, I began my legal career as a defence lawyer with the Legal Aid Society of Alberta. My practice dealt primarily with the defence of young offenders. In terms of my academic qualifications, I hold a Juris Doctor degree from Osgoode Hall Law School, a Master of Laws from the University of Alberta, and a PhD in law from Osgoode Hall Law School.

Senator Angus: Thank you, sir. It is nice for us to have access to your vast knowledge.

Has your specialty been in criminal law, as opposed to civil law?

Mr. Anand: That is correct. You would not want me to testify as to the civil law.

Senator Angus: Since you wrote this article, have you been in consultation with the federal justice department?

Mr. Anand: No, I have not.

Senator Angus: Have you been involved with them in terms of addressing the *R. v. Shoker* decision?

Le gouvernement a choisi cette façon de faire pour d'excellentes raisons. L'administration de la justice est, dans l'ensemble, une question provinciale. Cette responsabilité veut dire que ce sont les provinces qui en assument les coûts. Les provinces savent mieux que le gouvernement fédéral quelle est la situation localement. Ce projet de loi est un exemple de fédéralisme coopératif. Si le gouvernement estime qu'il y a un problème, il peut toujours en parler aux provinces. Il a également le pouvoir d'adopter un règlement fixant une norme minimale qui l'emporterait sur les autres textes. La constitutionnalité de ces dispositions ne soulève pas de graves préoccupations.

Je serai heureux de répondre à vos préoccupations.

La présidente : Vous vous êtes peut-être mal exprimé au début de vos remarques. Je vous ai entendu dire que les conditions relatives à la prise de prélèvements à intervalles réguliers ne devaient pas prévoir une période supérieure à sept jours. N'est-ce pas plutôt une période « inférieure à sept jours »?

M. Anand : Vous avez tout à fait raison; excusez-moi.

Le sénateur Angus : Bonsoir, monsieur Anand, et merci d'être venu. Quels sont vos titres de compétence et votre expérience dans ce domaine?

M. Anand : À partir du 1er juillet 2011, je serai le nouveau doyen du College of Law de l'Université de la Saskatchewan. Je suis professeur à la faculté de droit de l'Université de l'Alberta depuis 10 ans. Je crois que mon curriculum vitae a été distribué.

La présidente : Nous l'avons. Nous le distribuerons.

M. Anand : Lorsque je pratiquais comme avocat, j'étais avocat d'appel pour le ministère de la Justice de l'Alberta et je me suis occupé de causes devant la Cour suprême du Canada et la Cour d'appel de l'Alberta. J'ai également été poursuivant à Edmonton, en Alberta, en qualité de procureur de la Couronne. J'ai toutefois commencé ma carrière juridique comme avocat de la défense pour la société de l'aide juridique de l'Alberta. Ma pratique consistait principalement à défendre les jeunes contrevenants. Pour ce qui est de mes diplômes universitaires, j'ai un diplôme de Juris Doctor de l'Osgoode Hall Law School, une maîtrise en droit de l'Université de l'Alberta, et un doctorat en droit de l'Osgoode Hall Law School.

Le sénateur Angus : Merci, monsieur. Il est agréable pour nous d'avoir accès à vos vastes connaissances.

Vous êtes-vous spécialisé en droit pénal plutôt qu'en droit civil?

M. Anand : C'est exact. Vous ne devriez pas me demander de témoigner au sujet du droit civil.

Le sénateur Angus : Depuis que vous avez écrit cet article, avez-vous eu des consultations avec le ministère fédéral de la Justice?

M. Anand : Non.

Le sénateur Angus : Avez-vous communiqué avec ce ministère pour ce qui est de l'arrêt *R. c. Shoker*?

Mr. Anand: I have not. I do regularly consult with the Federal Department of Justice on a number of matters. The last time I addressed the criminal law policy section was concerning common law police powers. That consultation was earlier this year.

Senator Angus: Have you been a consultant to them on this bill?

Mr. Anand: No, I have not.

Senator Angus: Yet, you are able to come before us and say that, in your view, they have done a good job in addressing the gap pointed out by the Supreme Court in *R. v. Shoker* and in trying to close that gap?

Mr. Anand: Exactly.

Senator Angus: Were you here when Minister Nicholson testified?

Mr. Anand: Yes, I was.

Senator Angus: Is there anything that he told us that you do not agree with?

Mr. Anand: No, there is nothing that I explicitly disagree with. The difficulty with this particular area is that we do not have strong statistics, either pre-*Shoker* or post-*Shoker*, as to how often these provisions were used. Speaking as a Crown prosecutor, it was relatively rare when I was practicing to have crowns ask for provisions dealing with compelling bodily samples. Even when I was practicing, there was a concern as to the constitutional validity of such orders.

I think this legislation will involve many more orders. I do not think it simply puts us back to the pre-*Shoker* period, when there was a real concern as to the validity of orders enforcing abstention provisions. That concern was alive and well. As a result, the orders were not issued that often. As a result of *R. v. Shoker*, the door was completely shut, except in Nova Scotia where there was an odd decision to which my article refers. In Nova Scotia, they engaged in creative traditional interpretations of *R. v. Shoker* to avoid the result of *Shoker*. Post-*Shoker*, we have seen the absolute elimination of these types of provisions.

With this new legislation, these provisions will be used more. There will be a sense among Crown counsel that the constitutional concerns have been addressed. There will be education; Crowns will know that they can ask for these provisions. They were not necessarily aware of those provisions before.

M. Anand : Non. Je fais régulièrement de la consultation avec le ministère fédéral de la Justice sur un certain nombre de questions. La dernière fois que j'ai été en rapport avec la section de la politique en matière de droit pénal, c'était au sujet des pouvoirs que la common law accorde aux policiers. Cette consultation a eu lieu au début de l'année.

Le sénateur Angus : Avez-vous agi comme consultant pour le ministère à propos de ce projet de loi?

M. Anand : Non.

Le sénateur Angus : Mais vous nous avez dit qu'à votre avis, le ministère avait fait du bon travail pour combler la lacune signalée par la Cour suprême dans *R. c. Shoker*?

M. Anand : Exactement.

Le sénateur Angus : Étiez-vous ici lorsque le ministre Nicholson a témoigné?

M. Anand : Oui.

Le sénateur Angus : A-t-il fait des déclarations auxquelles vous ne souscrivez pas?

M. Anand : Non, il n'y a rien à quoi je m'oppose vraiment. La difficulté que pose ce domaine particulier est que nous ne disposons pas de bonnes statistiques, qu'elles soient antérieures ou postérieures à *Shoker*, sur la façon dont ces conditions ont été utilisées. En tant que procureur de la Couronne, je dirais qu'il était relativement rare que les procureurs de la Couronne demandent des conditions concernant le prélèvement de substances corporelles. Même lorsque je pratiquais le droit, la constitutionnalité de ces ordonnances était problématique.

Je pense que ce projet de loi va donner naissance à un beaucoup plus grand nombre d'ordonnances de ce genre. Je ne pense pas qu'il va simplement nous ramener à la période antérieure à l'arrêt *Shoker*, au cours de laquelle la validité des ordonnances d'application de l'interdiction de consommer des substances posait un véritable problème. Ce problème était très réel. C'est la raison pour laquelle ce genre d'ordonnance n'était pas très souvent rendue. À la suite de l'arrêt *R. c. Shoker*, la porte a été complètement fermée, sauf en Nouvelle-Écosse où j'ai trouvé une décision isolée à laquelle je fais référence dans mon article. En Nouvelle-Écosse, les tribunaux ont eu recours à des interprétations traditionnelles et créatives de l'arrêt *R. c. Shoker* pour en éviter les conséquences. Après *Shoker*, ce genre de condition a complètement disparu.

Avec ce nouveau projet de loi, ces conditions seront utilisées plus fréquemment. Les procureurs de la Couronne auront le sentiment que les questions constitutionnelles ont été résolues. Il y aura des séances de formation; les procureurs de la Couronne sauront qu'ils peuvent demander ce genre de condition. Ils n'étaient pas toujours au courant de ces conditions auparavant.

Senator Angus: The minister and officials pointed out that the bill is designed to have a deterrent effect. Do you agree? If one is subject to one of these orders, knowing at any time they can be asked for a sample, this tends to —

Mr. Anand: I do not think there will be any significant deterrent effect from this or any piece of criminal legislation.

Senator Angus: What do you base that view on?

Mr. Anand: To have a deterrent effect, the prospective offender has to engage in a particular type of calculus. It is not only the cost and benefit of engaging the action, but also the chance of being caught. The reality is, there is such a low clearance rate for criminal offenses generally — it is less than 15 per cent — if any individual engages in a true cost analysis, they would commit the crime. That is the reality.

The Chair: I hope no potential criminals are watching this on television.

Mr. Anand: The reality is that we give assistance to law enforcement to enforce these provisions better. I do not think it a reality to believe we will deter an individual from engaging in an offence simply because we have periodic testing or something like that.

Individuals who are under a court order to abstain from alcohol know full well that someone could turn them in for taking a drink without these provisions, but they engage in the activity anyway. Why: They likely have a substance abuse issue and if they do, they will not be concerned with the ease of enforcement in these provisions, or the penalty they will incur. I realize deterrence is used as a catchphrase a lot, but with all due respect, the social science evidence is clear: Deterrence cannot be achieved by punitive actions or even with ease of enforcement when we have a clearance rate as low as the one we have for criminal offences.

Having said that, there are other reasons that Bill C-30 is a good piece of legislation. We need to give mechanisms to police officers to try to enforce these provisions as best they can, and I think that is why this piece of legislation is a good one.

Senator Angus: I want to offer this point, chair. Since we digressed into the realm of sociology and criminology in the broader sense, if we could only read the minds of these people and know why they do these things, it would be a simpler world.

Mr. Anand: Oftentimes when I teach sentencing to my second- and third-year law students, I talk about mandatory minimum sentences and starting-point sentences. I ask my students, "What do you think the chances are for someone who will commit a convenience-store robbery that they will pop into the local law library, find out what the going rate is in the court of appeal for a

Le sénateur Angus : Le ministre et ses collaborateurs ont mentionné que le projet de loi était conçu pour avoir un effet dissuasif. Êtes-vous d'accord avec eux? La personne qui fait l'objet d'une de ces ordonnances, sachant qu'on peut lui demander un échantillon n'importe quand.

M. Anand : Je ne pense pas que ce projet de loi ou n'importe quel autre projet de loi de nature pénale puisse avoir un effet dissuasif.

Le sénateur Angus : Sur quoi basez-vous votre opinion?

M. Anand : Pour qu'il y ait un effet dissuasif, il faut que le délinquant potentiel fasse un certain calcul. Il doit non seulement évaluer les coûts et les bénéfices de son acte, mais également les chances d'être pris. La réalité est qu'avec le faible taux d'affaires classées pour les infractions pénales en général — il est inférieur à 15 p. 100 — si un individu effectue vraiment une véritable analyse des coûts, alors il commettra l'infraction. C'est la réalité.

La présidente : J'espère qu'il n'y a pas de criminels potentiels qui nous regardent en ce moment à la télévision.

M. Anand : En réalité, nous venons en aide aux responsables de l'application de la loi pour qu'ils puissent mieux mettre en œuvre ces conditions. Je ne crois pas réaliste de penser qu'on dissuadera une personne de commettre une infraction simplement en procédant à des analyses périodiques ou à quelque chose d'analogue.

Les personnes assujetties à une ordonnance d'un tribunal leur interdisant de consommer de l'alcool savent très bien que quelqu'un pourrait les dénoncer si elles prenaient un verre, même en l'absence de telles conditions, mais elles le font tout de même. Pourquoi? Probablement parce qu'elles ont un problème d'assuétude et si tel est le cas, elles ne s'inquiéteront pas que nous facilitions l'application de ces conditions et imposions une pénalité en conséquence. Je sais qu'on revient fréquemment sur la notion de dissuasion, mais permettez-moi de vous dire que la science sociale est claire : On n'obtient pas d'effet dissuasif à coups de mesures punitives, ni en facilitant l'application des conditions quand on a un taux d'affaires classées aussi bas que celui des infractions pénales.

Cela dit, il y a d'autres raisons pour lesquelles le projet de loi C-30 est bon. Il faut donner aux policiers des mécanismes leur permettant d'appliquer ces conditions du mieux possible et je pense que c'est en cela que le projet de loi est bon.

Le sénateur Angus : Permettez-moi une remarque, madame la présidente. Puisque nous avons digressé pour parler de sociologie et de criminologie au sens large, si nous pouvions tout simplement lire les pensées de ces personnes et comprendre pourquoi elles font ces choses, le monde serait plus simple.

M. Anand : Souvent, quand j'enseigne la détermination de la peine à mes étudiants de droit en deuxième ou troisième année, je parle de peines minimales obligatoires et de peines de départ. Je leur demande quelles sont les chances qu'un individu sur le point de commettre un vol dans un dépanneur fasse un arrêt à la bibliothèque de droit locale, consulte la peine imposée par la cour

convenience store robbery and say to themselves, "Five years is too much time; I will not do it, or three years is alright; I will do it."? It does not happen.

Senator Boisvenu: I understand you are comfortable with the bill.

Mr. Anand: I am comfortable with the bill, yes.

[*Translation*]

This legislation does not merely deter individuals from committing crimes. It also aims to protect the public, does it not?

[*English*]

Mr. Anand: It might have the objective of deterring crime but I think the realistic objective of this bill is the apprehension of individuals who breach probation orders.

Senator Boisvenu: It is to give to law enforcement the right tools to be effective on the ground.

Mr. Anand: Exactly: Deterrence suggests that simply having the provision will prevent people from engaging in the activity. I do not think that deterrence will happen. I think people inclined to breach it anyway will go ahead and breach it, but they will then suffer the consequences.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: You told us that you were at the Office of the Attorney General. Is that correct?

[*English*]

Mr. Anand: Yes, I was.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: In your opinion, will this bill equip police officers well to do their job in dealing with a criminal subject to an order, where there is a reasonable doubt?

One of our concerns is to ensure that police officers have effective tools to do their job and that they are able to intercept individuals who might commit a crime.

[*English*]

Mr. Anand: I think this piece of legislation provides important tools for law enforcement, both for preventing prospective breaches of the peace but also for ensuring that individuals who have breached court orders can be prosecuted successfully.

d'appel pour un vol dans un dépanneur et se dise : « Cinq ans, c'est trop, je ne le ferai pas » ou « trois ans, ce n'est pas mal, j'y vais »? Cela ne marche pas comme ça.

Le sénateur Boisvenu : Je conclus que le projet de loi vous convient?

M. Anand : Effectivement.

[*Français*]

Cette loi n'a pas seulement une valeur dissuasive à commettre un crime. Elle a aussi pour objectif de protéger la population, n'est-ce pas?

[*Traduction*]

M. Anand : L'objectif visé est peut-être de dissuader les criminels, mais je pense que l'objet réaliste de ce projet de loi est d'appréhender les personnes qui ne respectent pas les conditions de leur ordonnance de probation.

Le sénateur Boisvenu : C'est pour donner à la police les bons outils pour être efficace sur le terrain.

M. Anand : Exactement : La dissuasion laisse entendre que la simple existence de la condition empêchera les gens de se livrer à ces activités. Je ne pense pas qu'il y aura un effet de dissuasion. Je pense que ceux qui sont déjà portés à enfreindre les conditions le feront de toute façon, mais ils devront en subir les conséquences.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Vous nous avez dit tout à l'heure avoir travaillé au bureau du procureur général. C'est bien cela?

[*Traduction*]

M. Anand : Effectivement.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Selon vous, ce projet de loi va-t-il bien outiller les policiers, en cas de doute raisonnable pour intervenir auprès d'un criminel en liberté sous ordonnance, pour bien faire leur travail?

Une de nos préoccupations est de nous assurer que les policiers disposent d'outils efficaces pour faire leur travail et qu'ils puissent intercepter les individus qui pourraient commettre un crime.

[*Traduction*]

M. Anand : Je pense que ce projet de loi donne des outils importants aux policiers, tant pour prévenir d'éventuels manquements aux conditions d'une ordonnance de ne pas troubler l'ordre public, que pour s'assurer que les personnes ayant manqué aux conditions d'une ordonnance puissent être poursuivies avec succès.

Senator Joyal: Let us come back to the definitions of the two standards. The reasonable suspicion standard was never tested in court, according to your comments, versus the reasonable standard to believe. To which degree does each one define itself in relation to these two clauses of the bill where they are used?

Mr. Anand: You are asking a difficult question.

Senator Joyal: You are a professor, though; I trust your abilities.

Mr. Anand: I can tell you how I explain it to my students. "Reasonable and probably grounds" is a higher standard. "Reasonable suspicion" is a lower standard and, to use the words of Justice Doherty with the Ontario Court of Appeal, it requires a constellation of objectively verifiable facts. Reasonable suspicion cannot be only a hunch based on someone's gut; there must be a group of factors to suggest there might be grounds for the search or grounds to believe that someone has breached an abstention provision. However, reasonable suspicion does not require a preponderance of evidence, which is what "reasonable and probable grounds" requires.

Senator Joyal: Where about the "reasonable grounds to believe" test?

Mr. Anand: Yes.

Senator Joyal: As pointed out by the department, the bill uses different tests. You can see that on page 2.

Mr. Anand: For conditional sentences orders, the compelling of bodily samples requires only a "reasonable suspicion," whereas probation and peace bonds require "reasonable grounds to believe" — a higher standard.

I do not want to put words in the minister's mouth but he essentially indicated that with the conditional sentence order, the individual is convicted. However, the one thing omitted in the minister's comment was that, not only is the individual convicted, the individual is subject to a more stringent sentence.

The conditional sentence order potentially extinguishes more privacy rights than any of the other orders. As a result, the individual is subject to a lower expectation of privacy and that is why the standard to compel the bodily sample is lower when an individual is subject to that type of sentence.

Senator Joyal: I agree with you. However, in relation to a peace bond versus probation, there is not even a charge in the case of peace bond.

Le sénateur Joyal : Revenons-en aux définitions des deux normes. La norme des motifs raisonnables de soupçonner n'a, selon vous, jamais été soumise aux tribunaux, contrairement à celle des motifs raisonnables de croire. Comment ces deux normes interviennent-elles par rapport à ces deux articles du projet de loi?

M. Anand : Vous posez une question difficile.

Le sénateur Joyal : Certes, mais vous êtes professeur et j'ai confiance dans vos capacités.

M. Anand : Je peux vous donner l'explication que je donne à mes étudiants. Les « motifs raisonnables et probables » constituent une norme plus rigoureuse. Les « motifs de soupçonner » sont une norme moins rigoureuse et, comme l'a dit le juge Doherty de la Cour d'appel de l'Ontario, son application exige un ensemble de faits objectivement discernables. Les motifs raisonnables de soupçonner ne peuvent équivaloir à un pressentiment; il doit exister un ensemble de facteurs donnant à penser qu'il pourrait y avoir un motif d'effectuer une perquisition ou un motif de croire que quelqu'un a manqué à une condition d'abstention. Cependant, pour les motifs raisonnables de soupçonner, on n'a pas besoin d'une prépondérance des preuves comme pour les « motifs raisonnables et probables ».

Le sénateur Joyal : Parlons-nous du critère des « motifs raisonnables de croire »?

M. Anand : Oui.

Le sénateur Joyal : Comme l'a signalé le ministère, le projet de loi s'appuie sur différents critères. On le peut voir à la page 2.

M. Anand : Dans le cas des ordonnances de sursis, pour requérir des échantillons de substances corporelles, le « motif raisonnable de soupçonner » suffit, tandis que, dans les cas de probation et d'engagement de ne pas troubler l'ordre public, il faut un « motif raisonnable de croire » qui est une norme plus exigeante.

Loin de moi l'intention de parler pour le ministre, mais il a essentiellement indiqué que, dans le cas d'une ordonnance de sursis, la personne a été déclarée coupable. Cependant, ce qu'il n'a pas dit, c'est que non seulement la personne est déclarée coupable, mais qu'elle est aussi passible d'une peine plus rigoureuse.

L'ordonnance de sursis pourrait suspendre un plus grand nombre de droits en matière de vie privée que toute autre ordonnance. Par conséquent, dans le cas d'une personne visée par une telle ordonnance, le seuil de protection de la vie privée est inférieur; voilà pourquoi la norme à invoquer pour requérir un échantillon de substances corporelles est moins stricte avec ce type de peine.

Le sénateur Johal : Je suis d'accord avec vous. Cependant, la différence entre l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et la probation, c'est qu'aucune accusation n'est portée dans le premier cas.

Mr. Anand: There is no charge. However, and I have to stress this point, an individual under a peace bond has a lower expectation of privacy than you or I. Presumably, we do not have peace bonds against us. I think that is the reason the Department of Justice Canada probably feels the standard used here is justifiable. Again, I do not want to put words in anyone's mouth.

What other standard would one use? We have only three standards: We have "reasonable suspicion," "reasonable and probably grounds" and we have "beyond a reasonable doubt." "Beyond a reasonable doubt" is far too high a standard for compelling the production of bodily samples; we do not use that standard in the criminal justice system at all to compel bodily samples.

Senator Joyal: The relationship I am trying to show is that our law does not provide for someone under arrest to provide a bodily sample. They are compelled to give their fingerprints but they are not required to give a bodily sample like they are Britain. There is a distinction between the two countries on that point. In the case of a peace bond, the person is not even under arrest.

Mr. Anand: No.

Senator Joyal: You see?

Mr. Anand: But they have restrictions on their liberty.

Senator Joyal: There are restrictions, but limited restrictions because they are not even charged and they have not been found guilty, obviously.

That is why I think there are different levels of limitations to the freedom of someone essentially under a peace bond. We have not imposed on someone under arrest to provide bodily samples.

Mr. Anand: I would argue that we have established a higher threshold to impose conditions on individuals subject to peace bond provisions than someone under arrest. When police officers arrest, they do not have to establish any kind of independent judicial authority that they have "reasonable and probably grounds." They have to come up with said reasonable and probable grounds themselves and that is their basis for arresting the individual.

To impose a peace bond, if it is contested, an impartial arbiter — usually a provincial court judge — has to make a determination on a balance of probabilities that the individual constitutes a reasonable danger to another individual.

M. Anand : Il n'y a pas d'accusation. Cependant, et je veux insister sur ce point, le signataire d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public doit entretenir moins d'attentes en matière de vie privée que vous ou moi. Ni vous ni moi ne sommes soumis à un tel engagement; c'est la raison pour laquelle le ministère de la Justice du Canada estime probablement que la norme utilisée est justifiée. Encore une fois, je ne veux pas parler à la place de qui que ce soit.

Quelle autre norme pourrait-on utiliser? Il y en a seulement trois : il y a les « motifs raisonnables de soupçonner », les « motifs raisonnables et probables de croire », et la preuve « hors de tout doute raisonnable ». « Hors de tout doute raisonnable » est une norme beaucoup trop rigoureuse pour requérir le prélèvement de substances corporelles; elle n'est pas du tout appliquée dans le système de justice pénale pour requérir des échantillons de substances corporelles.

Le sénateur Joyal : Ce que j'essaie de montrer, c'est que le droit canadien ne prévoit pas qu'une personne en état d'arrestation puisse être obligée de fournir un échantillon de substances corporelles. Elle doit fournir ses empreintes digitales, mais pas un échantillon de substances corporelles comme en Grande-Bretagne. Il y a une différence entre nos deux pays de ce point de vue. Dans le cas d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public, la personne n'est même pas en état d'arrestation.

M. Anand : Effectivement pas.

Le sénateur Joyal : Vous voyez?

M. Anand : Mais on limite sa liberté.

Le sénateur Joyal : On lui impose des restrictions, mais elles sont limitées parce que la personne n'est même pas accusée et elle n'a donc évidemment pas été reconnue coupable.

Voilà pourquoi je pense qu'il y a différents niveaux de limites aux libertés d'une personne essentiellement soumise à un engagement de ne pas troubler l'ordre public. On n'oblige pas une personne en état d'arrestation à fournir un prélèvement d'échantillons de substances corporelles.

M. Anand : Je soutiens que nous avons établi un seuil plus rigoureux pour imposer des conditions à une personne soumise à un engagement de ne pas troubler l'ordre public par opposition à une personne en état d'arrestation. Quand les policiers procèdent à une arrestation, ils n'ont pas démontré à une quelconque autorité judiciaire indépendante qu'ils ont des « motifs raisonnables et probables ». Ils doivent simplement avoir des motifs raisonnables et probables, et ça suffit pour mettre la personne en état d'arrestation.

Si l'imposition d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public est contestée, un arbitre impartial — habituellement un juge d'une cour provinciale — doit fonder sa décision sur la prépondérance des probabilités pour établir que la personne constitue un danger pour une autre personne.

In my view, that standard is higher than reasonable and probable grounds that a police officer might have. Here one is establishing in a hearing that the individual, to an impartial arbiter, constitutes a reasonable danger. I think that standard probably justifies an easier compelling of bodily samples than one would have for someone who is simply under arrest.

Senator Joyal: Yes, but the level of invasion of privacy at that stage of a peace bond cannot be as stringent on the person as the one they would impose if the person was under probation or under conditional arrest.

Mr. Anand: I am not sure that is true, because we are talking about constitutional imperatives. I think we have to separate two things. The Constitution provides a minimum degree. It may well be that for someone who is under probation, the Constitution would not require reasonable and probable grounds to obtain a bodily sample. Maybe a reasonable suspicion will do; maybe that is all the Charter requires. However, Parliament, in its wisdom, through Bill C-30, has required a more stringent standard.

It is always open to Parliament to impose more stringent standards than the Charter requires. The Charter provides a base minimum, and the only way we will know whether the Charter is complied with is if we have a court decision directly on point. We do not have that decision here.

Senator Joyal: I agree, but even in the *Shoker* case, the justices noted that Parliament's "solution would then be open to review" to ensure compliance with the Charter.

It is not only because we have legislated that —

Mr. Anand: However, Justice LeBel's comments in *Shoker* were restricted, if you read the rest of that quote, to the provision of blood samples. He was particularly concerned with the provision of blood samples.

Senator Joyal: I agree, but a blood sample is a bodily sample.

Mr. Anand: However, it is not the only type.

Senator Joyal: I know, and the regulation will determine, as you know. If I go back to page 7 regarding the regulation:

> (10) The Governor-in-Council may make regulations
>
> (a) prescribing bodily substances for the purposes of paragraphs 2(*a*.1) and(*a*.2).

Mr. Anand: The principle animating concern of Justice LeBel in *Shoker* is the lack of a statutory framework for the collection and use of the samples, more than anything else. That is what is animating his concern.

Pour moi, cette norme est plus rigoureuse que celle des motifs raisonnables et probables qu'aurait à appliquer un policier. Dans ce cas, un arbitre impartial établit à la faveur d'une audience que la personne constitue un danger. Je pense que cette norme justifie probablement qu'on puisse plus facilement requérir des échantillons de substances corporelles que dans le cas d'une personne simplement en état d'arrestation.

Le sénateur Joyal : Oui, mais le niveau d'atteinte à la vie privée à cette étape de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public ne peut être aussi élevé qu'il le serait si la personne était sous probation ou assujettie à une ordonnance de sursis.

M. Anand : Je ne suis pas sûr que ce soit vrai parce que nous parlons d'impératifs constitutionnels. Je pense qu'il faut établir une distinction entre deux choses. La Constitution prévoit un niveau minimal. Il se peut fort bien que pour une personne en probation, la Constitution ne requière pas des motifs raisonnables et probables pour obtenir des échantillons de substances corporelles. Peut-être suffit-il d'avoir un motif raisonnable de soupçonner; c'est peut-être tout ce qu'il faut selon la Charte. Cependant, le Parlement, dans sa grande sagesse, par le biais du projet de loi C-30, a exigé une norme plus rigoureuse.

Le Parlement a toujours le choix d'imposer des normes plus rigoureuses que ce qu'exige la Charte. La Charte prévoit un minimum de base et seule une décision judiciaire portant exactement sur ce point permet de savoir si on respecte la Charte. Dans ce cas-ci, nous n'avons pas une telle décision.

Le sénateur Joyal : Je suis d'accord, mais même dans l'affaire *Shoker*, les juges ont fait remarquer que la « solution qu'il retiendrait [le Parlement] pourrait ensuite faire l'objet d'un examen » pour assurer le respect de la Charte.

Ce n'est pas parce qu'on a fait adopter une loi...

M. Anand : Cependant, à la lecture du reste du texte cité, on voit que les commentaires du juge LeBel dans *Shoker* étaient limités au prélèvement d'échantillons de sang. Il se souciait particulièrement du prélèvement des échantillons de sang.

Le sénateur Joyal : Je suis d'accord, mais un échantillon de sang c'est un échantillon de substance corporelle.

M. Anand : Mais ce n'est pas le seul type.

Le sénateur Joyal : Je sais et le règlement décidera, comme vous le savez. Si on revient à la page 7, en ce qui a trait au règlement :

> (10) Le gouverneur en conseil peut, par règlement :
>
> (a) désigner des substances corporelles pour l'application des alinéas (2)*a.1*) et *a.2*).

M. Anand : Ce qui préoccupe surtout le juge LeBel dans *Shoker* c'est l'absence de cadre réglementaire régissant le prélèvement et l'utilisation des échantillons, plus que toute autre chose. Voilà ce qui le préoccupe.

Remember that Justice LeBel said the residual clause for probation, in his view, provided statutory jurisdiction to compel the sample; but he found that would be unconstitutional in the absence of a statutory framework that was solicitous of the individual probationer's rights vis-à-vis the use and storage of the sample. I think that context will be vitally important in any subsequent litigation on this matter.

Senator Joyal: In your opinion, why has the test of the reasonable suspicion standard never been brought to court?

Mr. Anand: I should not say it has never been brought to court; it has never been brought to court in the context of a sentenced individual. The reasonable grounds to suspect standard received judicial endorsement in the context of the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Mann*, which dealt with investigative detentions, but that matter is different than a sentenced individual.

For example, the police can detain someone and engage in a cursory search of them as well, if police have certain grounds. Even if police do not have reasonable and probable grounds, they need only a reasonable suspicion. The Supreme Court of Canada, in *Mann*, gave that common law power to the police.

It is not that the reasonable suspicion standard is unheard of or has never been countenanced by the Supreme Court. However, in the context of a sentenced individual, it has never arisen in litigation.

Senator Wallace: You stated, and I understand the rationale you gave, that those subject to a peace bond would have a higher expectation of privacy than those subject to a probationary order — and in particular, those subject to a peace bond and subject to testing under this bill at regular intervals. You said that provision is, in your view, the biggest single problematic provision. Overall, I think you are satisfied, from a constitutional perspective, with the bill; but you raised that point — that arguments can be made.

Mr. Anand: If I was a defence lawyer, that provision would be my primary point of attack.

Senator Wallace: Right: The issue then becomes one of protecting the privacy rights of the person subject to the peace bond; whether the testing would violate the Canadian Charter of Rights and Freedoms, in particular section 8, which relates to the right to be secure against unreasonable search and seizure.

When the courts consider whether a search or seizure is unreasonable, do they consider the balancing of interests of the individual against the public good that is to be served by this testing — in this case, this requirement to provide the sample? Is that balancing relevant? What is reasonable?

N'oubliez pas que, pour le juge LeBel, si la condition résiduelle pour la probation confère bien la compétence légale de requérir un échantillon, celui-ci conclut à son inconstitutionnalité en l'absence d'un cadre réglementaire tenant compte des droits du probationnaire en matière d'utilisation et de stockage de l'échantillon. Je pense que le contexte sera d'une importance capitale dans tout litige ultérieur à ce sujet.

Le sénateur Joyal : Selon vous, pourquoi n'a-t-on jamais fait appel aux tribunaux pour ce qui est de la norme des motifs raisonnables de soupçonner?

M. Anand : Je ne devrais pas dire qu'on n'a jamais fait appel aux tribunaux; on n'a jamais fait appel aux tribunaux dans le cas d'une personne condamnée. La norme des motifs raisonnables de soupçonner a reçu l'appui des tribunaux dans le contexte de l'arrêt *R. c. Mann* de la Cour suprême du Canada, qui traitait de détention aux fins d'enquête, mais ce n'est pas la même chose qu'une personne condamnée.

Par exemple, les policiers peuvent détenir une personne et la fouiller sommairement s'ils ont certains motifs. Même s'ils n'ont pas de motifs raisonnables et probables, il leur suffit seulement d'avoir un motif raisonnable de soupçonner. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Mann*, a donné à la police ce pouvoir prévu dans la common law.

Ce n'est pas qu'on n'a jamais entendu parler de la norme des motifs raisonnables de soupçonner ou qu'elle n'a jamais été confirmée par la Cour suprême. Cependant, dans le contexte d'une personne condamnée, on ne l'a jamais soulevé devant les tribunaux.

Le sénateur Wallace : Vous avez dit, et je comprends les raisons que vous avez données, que les personnes soumises à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, surtout si elles sont assujetties à des analyses à intervalles réguliers en vertu de ce projet de loi, peuvent s'attendre à ce que leur vie privée soit mieux protégée qu'une personne en probation. Vous avez dit que, selon vous, cette condition est la plus problématique de toutes. En général, je pense que vous êtes satisfait de ce projet de loi, du point de vue constitutionnel; mais vous avez soulevé ce point — qu'il pourrait y avoir matière à arguments.

M. Anand : Si j'étais avocat de la défense, cette disposition serait mon principal point d'attaque.

Le sénateur Wallace : Bon. Il s'agit alors de protéger les droits à la vie privée de la personne soumise à un engagement de ne pas troubler l'ordre public, de voir si les analyses ne risquent pas d'enfreindre la Charte canadienne des droits et libertés, tout particulièrement l'article 8 qui traite de la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

Quand un tribunal cherche à savoir si une fouille, une perquisition ou une saisie est abusive, soupèse-t-il les intérêts de l'individu par rapport à l'intérêt public qui est servi grâce à ces analyses — dans ce cas, grâce à cette exigence de fournir un échantillon? Cet équilibre est-il pertinent? Qu'est-ce qui est raisonnable?

On one hand, we have the objective of this bill — someone who would be subject to a peace bond presumably to provide further protection to the public that there would not be a re-offending circumstance — versus the privacy interest of the individual. Is that balancing relevant; do the courts look at it? Does it have relevance in determining the reasonableness, from a Charter perspective?

Mr. Anand: The courts definitely take that balancing into account, but maybe I can break down your question into two questions. Even if the court finds there is a breach of section 8 of the Charter, it is still open to the government to argue that the limit is a reasonable and demonstrably justified limit in a free and democratic society, pursuant to section 1.

The way I would argue it is that there is some internal balancing of outside interests under section 8 of the Charter, and we see this particularly in terms of what I call regulatory searches. For searches of, let us say, transport industries, things that are regulated quite a bit by government, you do not have the *Hunter v. Southam* standard for searches. Because it is a heavily regulated environment, there is a lower expectation of privacy; and one can argue there is some sort of internal balancing. The courts recognize we need to regulate these industries, and regulation is too important for us to have this difficult-to-meet threshold to conduct searches. I would argue that is an example of internal balancing under section 8.

However, most of the concerns that one would raise in terms of law enforcement efficiency in the criminal justice context, I think would occur in section 1. Even if the courts found that this legislation breaches section 8, there is always the issue of section 1 justification.

Given a number of recent decisions of the Supreme Court of Canada, where they have articulated a fair level of deference to parliamentary action — particularly when Parliament has considered, as this body is doing, the different possibilities — the court seems to be more likely to defer to Parliament's choice when they are choosing between reasonable options. In this case, I think there is a compelling case that even if the legislation is not the least intrusive mechanism possible, a reasonable choice is being made by Parliament. For that reason, the courts may well defer to parliamentary action.

Senator Wallace: Your review and its thoughtfulness of this bill is impressive, and we thank you for the depth of your responses.

Mr. Anand: It is nice to know that someone read the article. As an academic, we are often told that only six people read the articles we write.

The Chair: It is this six.

D'une part, il y a l'objet du projet de loi — une personne qui serait soumise à un engagement de ne pas troubler l'ordre public vraisemblablement pour offrir une plus grande protection à la population générale contre des situations de récidive — par opposition à la protection des intérêts de la personne en matière de vie privée. Cet équilibre est-il pertinent; les tribunaux le considèrent-ils? Est-il pertinent pour déterminer le caractère raisonnable, du point de vue de la Charte?

M. Anand : Les tribunaux considèrent certainement cet équilibre, mais je voudrais diviser votre question en deux. Même si les tribunaux déterminent qu'il y a infraction à l'article 8 de la Charte, le gouvernement peut toujours soutenir que la limite est raisonnable et qu'elle peut se justifier dans une société libre et démocratique aux termes de l'article premier.

Je soutiendrais personnellement que nous sommes en présence d'un équilibre interne des intérêts externes, selon l'article 8 de la Charte, ce qui est particulièrement évident dans ce que j'appelle les perquisitions prévues par voie de règlement. Dans les industries du transport qui sont fortement réglementées par le gouvernement, les perquisitions n'obéissent pas à la norme établie dans *Hunter c. Southam*. Puisqu'il s'agit d'un environnement fortement réglementé, il y a moins d'attente en matière de vie privée; on pourrait donc dire qu'il y a une sorte d'équilibre interne. Les tribunaux reconnaissent qu'il faut règlementer ces industries et les règlements sont beaucoup trop importants pour qu'on fixe un seuil difficile à respecter afin de procéder à une perquisition. Je soutiendrais qu'il s'agit d'un exemple d'équilibre interne selon l'article 8.

Cependant, la plupart des inquiétudes qu'on soulèverait en ce qui a trait à l'efficacité de l'application de la loi dans le contexte de la justice pénale concerneraient, selon moi, l'article 1. Même si les tribunaux concluaient que cette loi viole l'article 8, il y a toujours la question de la justification selon l'article 1.

Au vu d'un certain nombre d'arrêts récents dans lesquels la Cour suprême du Canada exprime une déférence considérable aux actions parlementaires — surtout lorsque le Parlement a considéré, comme cet organe est en train de le faire, les différentes possibilités — force est de constater que la Cour semble être plus portée à s'en remettre au choix du Parlement quand elle doit décider entre différentes options raisonnables. Dans ce cas, je pense qu'on peut incontestablement dire que même si la loi n'est pas le mécanisme le moins intrusif possible, le Parlement est en train de faire un choix raisonnable. C'est pour cette raison que les tribunaux pourraient bien s'en remettre au Parlement.

Le sénateur Wallace : Votre examen et votre compréhension de ce projet de loi sont impressionnants et nous vous remercions de vos réponses exhaustives.

M. Anand : C'est bien de savoir que quelqu'un a lu l'article. On dit souvent aux universitaires que six personnes seulement lisent leurs écrits.

La présidente : Nous voici tous les six.

Senator Wallace: It may be an academic consideration, but you give it practical implications; and that is what we are trying to deal with here — to apply what we believe to be the real world circumstance, to these laws. It was helpful.

The bill obviously involves individuals subject to probation orders, conditional sentences and peace bonds, and it requires individuals to provide samples, either on demand or at regular intervals. It also deals with the use, storage of and destruction of samples. All those elements are present.

In your consideration of the bill, and what seems to be your support of the bill, have you considered each of those elements?

Mr. Anand: I have. As I said, I have some concerns with what you would call the delegation of some of the storage and use issues to the provinces. However, I understand the fiscal and political reasons for doing that. Parliament needs to keep a close eye on the standard. I think the minister was correct when he said the only use that can be made of these samples is the enforcement of these abstention provisions, other than statistical purposes and some studies. That use is clear from the legislation. That enforcement is an important lynchpin.

In the context of the peace bond provisions, if I were drafting the legislation, would I have allowed for sampling at regular intervals? I probably would not have because probably I am a little more risk-averse than others. I think that point is probably the single weakest point in the legislation and the one that is most susceptible to attack. However, I understand why the government did it; I understand they had reasonable grounds for wanting to provide for that particular provision.

In terms of the conditional sentence provision and the lower test of reasonable suspicion, I think the government is on much firmer ground. I think an individual subject to a conditional sentence has a lower expectation of privacy than someone on probation, therefore, law enforcement should have a much less robust threshold to meet to compel the provision of those bodily samples.

The Chair: Thank you very much indeed, Professor Anand. I do not know if you can appreciate how useful it is to us to have genuinely expert testimony. We appreciate it very much. We apologize for the short notice you were given.

Mr. Anand: I apologize for my jet lag. I hope I was able to make some coherent statements.

The Chair: There are no concerns on that account. We are grateful to you.

We continue our study of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, or response to the Supreme Court of Canada decision in *R. v. Shoker* act. Vincenzo Rondinelli is from the

Le sénateur Wallace : C'est peut-être une étude théorique, mais vous y donnez des implications pratiques; et c'est ce que nous essayons de faire ici — appliquer ce que nous croyons être les circonstances de la réalité à ces projets de loi. C'était utile.

Le projet de loi concerne évidemment des personnes soumises à des ordonnances de probation, des ordonnances de sursis et des engagements de ne pas troubler l'ordre public, et il requiert de ces personnes qu'elles fournissent des échantillons, soit sur demande, soit à des intervalles réguliers. Il concerne également l'utilisation, l'entreposage et la destruction des échantillons. Tous ces éléments sont présents.

Dans le cadre de votre évaluation du projet de loi que vous semblez appuyer, avez-vous considéré chacun de ces éléments?

M. Anand : Oui. Comme je l'ai dit, ce que vous appelleriez la délégation aux provinces des questions d'entreposage et d'utilisation m'inquiète un peu. Je comprends cependant quelles en sont les raisons budgétaires et politiques. Le Parlement doit surveiller cette norme de près. Je pense que le ministre avait raison quand il a dit que la seule utilisation possible de ces échantillons, c'est l'application de ces conditions d'abstention, à part la recherche et l'établissement de statistiques. Cette utilisation est clairement établie dans la loi, elle est un pilier important.

En ce qui a trait aux conditions associées aux engagements de ne pas troubler l'ordre public, si je rédigeais le projet de loi, aurais-je prévu les prélèvements à intervalles réguliers? Probablement pas, puisque je suis probablement moins enclin à courir des risques que d'autres. Je pense que c'est le maillon faible de ce texte législatif et celui qui serait le plus susceptible de se faire attaquer. Cependant, je comprends pourquoi le gouvernement a procédé de cette façon; je comprends qu'on avait des motifs raisonnables de vouloir cette disposition particulière.

En ce qui a trait à la condition associée aux ordonnances de sursis et au critère moins rigoureux des motifs raisonnables de soupçonner, je pense que le gouvernement est en terrain beaucoup plus ferme. Comme la personne soumise à une ordonnance de sursis a moins d'attentes en matière de protection de la vie privée qu'un probationnaire, il conviendrait que les policiers aient à respecter un seuil beaucoup moins rigoureux afin de requérir la fourniture d'échantillons de substances corporelles.

La présidente : Merci beaucoup, M. Anand. Je ne sais pas si vous vous rendez compte à quel point il est utile pour nous d'avoir un véritable témoignage d'expert. Nous l'apprécions énormément. Nous sommes désolés du court préavis qu'on vous a donné.

M. Anand : Je suis désolé de ma fatigue attribuable au décalage horaire. J'espère que mes déclarations étaient cohérentes.

La présidente : Ne vous en faites pas pour cela. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, ou Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker*.

Criminal Lawyers' Association. We are always grateful to you for being here and doubly so today, as your air trip was more arduous than it normally is.

Welcome, Mr. Rondinelli. You have a few remarks before we put questions to you.

Vincenzo Rondinelli, Lawyer, Criminal Lawyers' Association: Thank you. I have travelled to Europe more quickly than I went from Toronto to Ottawa today.

I am here on behalf of the Criminal Lawyers' Association. We are an organization of defence lawyers that span the country. We are about 1,200 members. One of our mandates is to give submissions to committees such as this one. We also sit on advisory committees with the judiciary and the Crown attorneys. Like the Crown attorneys across the country, our members are on the front line of the criminal justice system. When there is a bill such as Bill C-30, it has a great impact on our members. Therefore, we welcome the invitation; hence the efforts to arrive here to provide comments which, hopefully, will be of some help to the members with questions.

We are happy with the *R. v. Shoker* decision. Our organization advocated the position that was accepted ultimately by the majority of the court: The Criminal Code does not give the sentencing judge the power to add a condition to a probation order mandating compulsory samples be given to check up on abstaining from alcohol or drugs. In addition, if there is a gap in the Criminal Code, which there seems to have been, it is Parliament's job to fix it and not that of the court.

With this bill, Parliament is taking the legislative step to fill that gap.

We are fortunate in the criminal justice system today. We have had experience in dealing with bodily samples in other areas such as the impaired driving context or the recent DNA legislation. I have appeared before this committee to speak in that regard.

We have that experience in dealing with bodily samples and ensuring strict guidelines. The legislation, as it stands, seems to reflect that experience. I have not seen the regulations; I am not sure if there are any. However, the legislation will build on what is being done on the DNA side of things and likely mirror it in terms of who takes the samples, how the samples are dealt with afterwards, the retention periods, and destruction.

I do not come here stomping my feet and worrying about what Parliament is doing. Bill C-30 seems to be technical in nature. What was included in the bill was not surprising, with the exception of one area. The *R. v. Shoker* decision dealt with the probation area. The bill itself expands that decision not only to

M. Vincenzo Rondinelli représente la Criminal Lawyers' Association. Nous sommes toujours très reconnaissants de vous accueillir parmi nous et encore plus aujourd'hui puisque vos déplacements par avion ont été plus ardus que d'habitude.

Bienvenue, maître Rondinelli. Vous avez quelques commentaires avant que nous vous posions des questions.

Vincenzo Rondinelli, avocat, Criminal Lawyers' Association : Merci. Je me suis déjà rendu en Europe en moins de temps qu'il m'en a fallu pour relier Toronto à Ottawa aujourd'hui.

Je représente la Criminal Lawyers' Association, organisation d'avocats nationale qui compte environ 1 200 membres. Nous avons notamment pour mandat de présenter des exposés à des comités comme le vôtre. Nous siégeons également à des comités consultatifs avec la magistrature et les procureurs de la Couronne. À l'instar des procureurs de partout au pays, nos membres sont en première ligne du système de justice pénale. Des projets de loi comme le projet de loi C-30 ont de profondes répercussions sur nos membres. Nous sommes donc reconnaissants de l'invitation, d'où les efforts que nous avons faits pour vous faire part de commentaires qui, nous l'espérons, pourront être utiles à ceux qui ont des questions.

Nous sommes satisfaits de l'arrêt *R. c. Shoker*. Notre organisation préconisait le point de vue qui a, en fin de compte, été retenu par la majorité des juges : le Code criminel ne donne pas au juge qui prononce la peine le pouvoir d'ajouter une condition à une ordonnance de probation pour requérir que des échantillons soient fournis afin de vérifier l'interdiction de consommer de l'alcool ou des drogues. En outre, s'il y a une lacune dans le Code criminel, comme ça semble être le cas, c'est le Parlement qui est responsable de la combler, et pas les tribunaux.

Grâce à ce projet de loi, le Parlement prend les mesures législatives voulues pour combler la lacune.

Nous avons de la chance dans le système de justice pénale aujourd'hui. Nous avons l'expérience des prélèvements d'échantillons de substances corporelles dans d'autres situations, comme avec la conduite avec facultés affaiblies ou le cadre législatif récent sur l'ADN. J'ai déjà comparu devant ce comité pour parler de ces questions.

Nous avons donc une expérience des échantillons de substances corporelles et de l'application de lignes directrices strictes. La loi actuelle semble refléter cette expérience. Je n'ai pas vu le règlement; je ne suis pas certain qu'il y en ait un. Cependant, le texte législatif pourra bénéficier de ce qui se fait en matière d'ADN et reprendra sans doute les dispositions concernant la désignation des personnes chargées de prélever les échantillons, le traitement des échantillons, leur durée d'entreposage et leur destruction.

Je ne suis pas venu ici pour trépigner et m'inquiéter de ce que l'on fait au Parlement. Le projet de loi C-30 semble être de nature technique. Ce qu'il inclut n'est pas surprenant, sauf pour un domaine. L'arrêt *R. c. Shoker* traitait de la probation. Le projet de loi lui, étend cet arrêt aux ordonnances de sursis et à

the probation area but also the conditional sentences and peace bonds area. We are not concerned with the probation regime, obviously, or the conditional sentence regime. They mirror each other; they have the same type of conditions that usually go along with a probation order or an order under a conditional sentence. The part of the bill that raised our eyebrows was with regards to peace bonds.

In examining earlier debates about this bill including its first reading, I cannot see how it came about that peace bonds were thought to be a good addition.

On a principle basis, peace bonds are used every day as a resolution mechanism that resolves a lot of cases. However, one selling feature that helps in the resolution is that there is no finding of guilt or any sort of criminal liability attached to a peace bond. That aspect is different than the probation aspect and the conditional sentence because they are part of a sentence.

When peace bonds first came into play in the 1800s, they dealt with protection of property and keeping the peace. They traveled through the system and the years. They have been good in terms of helping as a preventive mechanism for apprehensions of future risk or of violence. Usually, a specific person is attached to a peace bond. Peace bonds have evolved to that point. In that regard, I still do not see the correlation in terms of the mandatory bodily sample provisions and what the peace bond is meant to be.

On the practical level, in a number of instances, a peace bond is a quick resolution. On the day of trial, a number of things happen. Witnesses do not show up or a case is not as great as the Crown once thought because the Crown has looked at it under a more scrutinizing lens closer to the trial date. That is when the discussion heats up. At the eleventh hour, as judges have called it, they enter into a peace bond. There is not much time to reflect on what goes into a peace bond. However, adding important conditions, such as what are planned here, may throw a wrench into the quick and dirty peace bond of the day.

Clients are happy to take them because, on the flip-side, there is a chance of a finding of guilt and potentially even jail. However, they have to remember there is still some restriction on them, even as it stands now, let alone with these new provisions. If there is a breach, it becomes serious because they are breaching a court order. As it stands, a breach is punishable both under summary conviction and under indictment. If that provision comes into play and they are told they might have to subject themselves to interval type of drug or alcohol testing, they may not be so keen on jumping into that situation for whatever reason.

l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, en plus des probations. Nous n'avons évidemment pas d'inquiétude en ce qui concerne le régime de probation ni en ce qui concerne les ordonnances de sursis. Ils sont le miroir l'un de l'autre. Les conditions qui assortissent habituellement une ordonnance de probation sont semblables à celles qui accompagnent une ordonnance de sursis. La partie du projet de loi qui nous a fait sourciller est celle qui traite des engagements de ne pas troubler l'ordre public.

À l'analyse des premiers débats sur ce projet de loi, y compris en première lecture, je n'ai pas compris comment on a décidé que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public serait un bon ajout.

En principe, l'engagement de ne pas troubler l'ordre public est utilisé tous les jours en tant que mécanisme permettant de régler bien des cas. Cependant, ce qui contribue le plus à régler les problèmes, c'est que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public n'est assorti d'aucune déclaration de culpabilité et d'aucune responsabilité criminelle. C'est un cas de figure différent des ordonnances de probation et de sursis qui, elles, font partie de la peine.

Quand on a commencé à imposer l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, dans les années 1800, il était question de protéger la propriété et l'ordre public. La formule a évolué dans le temps. Elle est devenue un mécanisme utile pour prévenir des risques de violence appréhendés. Habituellement, l'engagement de ne pas troubler l'ordre public vise une personne en particulier. L'engagement de ne pas troubler l'ordre public a évolué jusqu'à nos jours. À cet égard, je ne vois toujours pas la corrélation entre les conditions imposant l'obligation de fournir des échantillons de substances corporelles et ce qu'est censé être l'engagement de ne pas troubler l'ordre public.

Du point de vue pratique, il arrive que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public soit une solution rapide. Le jour du procès, bien des événements peuvent se produire. Les témoins ne se présentent pas ou, après un examen plus minutieux de sa cause peu de temps avant le procès, la Couronne s'aperçoit que son dossier n'est pas aussi solide qu'elle l'avait cru. C'est là où les discussions s'enflamment. À la 24e heure, comme disent les juges, on s'entend sur un engagement de ne pas troubler l'ordre public. Il n'y a pas beaucoup de temps pour penser à ce qui sera inscrit dans cet engagement de ne pas troubler l'ordre public. Cependant, l'ajout de conditions conséquentes, comme celles envisagées ici, pourrait venir entraver ce processus rapide et sommaire d'une journée.

Les clients sont heureux d'accepter ce genre d'engagement parce qu'ils risqueraient, sinon, d'être reconnus coupables et peut-être même emprisonnés. Cependant, ils ne doivent pas oublier qu'ils sont toujours assujettis à certaines conditions, même en ce moment, même sans ces nouvelles dispositions. Tout manquement est grave parce qu'il constitue une violation d'un ordre d'un tribunal. Dans l'état actuel des choses, une violation est punissable et par procédure sommaire, et par mise en accusation. Si cette disposition entre en jeu et qu'on dise aux justiciables qu'ils risquent d'être tenus de se plier à des analyses de

That provision also adds the next layer: how to dealing with the condition in terms of showing the court that such a particular condition is necessary in this particular circumstance? Is there an expert or a psychologist who can provide an assessment? In Mr. Shoker's case, there was medical evidence. It was a psychiatrist or psychologist who said that Mr. Shoker was a risk in the future and they might want to think about testing him for drugs or alcohol.

Adding that condition on a practical level raises problems. Otherwise, in terms of the bill as a whole, we are happy to see that Parliament has taken this step. It will be beneficial not only to judges but to clients, as well, because they will have a clearer understanding of the probation orders and the conditional sentences. I have mentioned the problems regarding the peace bonds.

Those are my initial comments in a nutshell.

Senator Wallace: As mentioned before you sat in that chair, we thank you for appearing here. You moved heaven and earth to appear here and we appreciate it very much.

Mr. Rondinelli, you focused your comments on the peace bond provisions and the fact that these provisions are an additional factor that was not part of *Shoker*. I was not sure where you ended up on that point. Were you raising peace bonds as being different from the probation order situation, the conditional sentences, or did you have an actual concern with the bill in relation to the peace bonds? I am interested to hear you clarify that point.

I understand the standard to require a sample under a peace bond situation would be reasonable belief, as opposed to the reasonable suspicion standard of a conditional sentence. Taking the standard that much higher with peace bonds would seem to add further protection and would seem to be appropriate.

I am not sure if you want to comment on the constitutionality or any other context. What is your final conclusion regarding peace bonds?

Mr. Rondinelli: The conclusion is that it is an exercise of over-breadth, both on principled and practical areas. In terms of constitutional challenges, if any of the three have potential constitutional challenges written on them, it may be that one. I

dépistage de drogues ou d'alcool à intervalles réguliers, ils pourraient ne pas être aussi enclins à accepter cette formule, pour une raison ou une autre.

Cette disposition vient ajouter une autre strate : comment gérer la condition quand il faut démontrer au tribunal qu'une telle condition est nécessaire dans les circonstances particulières? Fait-on appel à un expert ou à un psychologue pour faire une évaluation? Dans le cas de M. Shoker, il y avait des preuves d'ordre médical. C'est un psychiatre ou un psychologue qui a dit que M. Shoker pourrait être un risque dans l'avenir et que ce ne serait pas une mauvaise idée de lui faire subir des analyses de dépistage de drogues ou d'alcool.

L'ajout de cette condition d'ordre pratique soulève des problèmes. Sinon, pour ce qui est du projet de loi dans son ensemble, nous sommes heureux de voir que le Parlement a pris ces mesures. Elles seront bénéfiques pour les juges, mais aussi pour les clients, puisqu'ils comprendront mieux les ordonnances de probation et les ordonnances de sursis. Voilà les problèmes que nous voyons relativement aux engagements de ne pas troubler l'ordre public.

En gros, voilà mes commentaires initiaux.

Le sénateur Wallace : Comme on vous l'a dit avant que vous ne preniez place, nous vous remercions de votre présence. Vous avez remué ciel et terre pour venir témoigner et nous vous en sommes très reconnaissants.

Maître Rondinelli, vous avez surtout parlé des dispositions concernant l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et du fait que celles-ci représentent un facteur additionnel qui n'était pas mentionné dans l'arrêt *Shoker*. Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre conclusion sur ce point. Avez-vous dit que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public n'est pas imposé dans le même genre de situations que les ordonnances de probation et les ordonnances de sursis ou avez-vous des réserves au sujet de la partie du projet de loi qui traite de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public? J'aimerais que vous éclaircissiez ce point.

Je comprends que la norme à appliquer pour exiger le prélèvement d'un échantillon, dans le cas d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public, est celle du motif raisonnable de croire, plutôt que celle du motif raisonnable de soupçonner qui est la norme pour les ordonnances de sursis. On pourrait penser qu'il est approprié d'appliquer une norme plus rigoureuse dans le cas de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public parce qu'on ajoute une protection.

Je ne sais pas si vous voulez dire quelque chose sur la constitutionnalité ou sur un autre contexte. Qu'avez-vous conclu en définitive au sujet de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public?

M. Rondinelli : J'ai conclu que qui trop embrasse mal étreint, tant pour ce qui est des principes que de la pratique. S'il y a un cas de figure sur les trois qui peut faire l'objet de contestations constitutionnelles, c'est probablement celui-ci. Je comprends la

appreciate the difference of standards, one being "reasonable grounds to suspect" and the other, "reasonable grounds to believe." That difference may go a long way in terms of its constitutionality but it may not stop an attack. There is no finding of guilt, and no criminal liability is said to attach to that peace bond.

Having said that, without looking at it further to see exactly how strong an argument one would have, I am not in a position to comment. The context that has come up before is DNA on arrest. One of the main issues there is at the presumption of innocence stage. It does not necessarily mean that the DNA on arrest would not be upheld as constitutional. They are taking DNA on arrest in many states in the U.S., as we know.

In terms of being open or susceptible to attack, the peace bonds may have an issue there. On the practical level, even if there are "reasonable grounds to suspect," what kind of evidence is necessary for that test, especially at a peace bond hearing? We do not see many appeals of peace bonds. There are some. It would be, at least, a ripe area to look at.

All that is to say the concern is that this bill goes a little further than what is potentially necessary. Again, the probation and conditional sentence we see comes after the fact.

Senator Wallace: You are well aware that the bill deals with provisions that require the sample be provided. We have talked about those provisions. However, the bill also concerns the use to which the sample can be put, the storage of the sample and its destruction. Do you have any comments to make regarding the use, storage or destruction provisions?

Mr. Rondinelli: I think we have learned a lesson from the DNA side of things and a lot of that bill is built from those lessons. It seems that whatever tweaking was done on the DNA legislation we have been able at least to carry over into this area. All those areas you mentioned are important aspects of this bill and are built into it.

Usually the knee-jerk reaction is that they will take a sample: What will they use it for outside the probation area? I do not want to see them use it for another investigation. The legislation does not allow for that use. It specifically says they cannot do that, and adds criminal liability. That provision carries forward from the DNA legislation.

différence entre les normes, l'une étant le « motif raisonnable de soupçonner » et l'autre le « motif raisonnable de croire ». C'est peut-être une grande différence du point de vue constitutionnel, mais ça n'empêchera pas nécessairement une contestation. Il n'y a pas de déclaration de culpabilité, et l'engagement de ne pas troubler l'ordre public n'est assorti d'aucune responsabilité criminelle.

Cela dit, faute de pousser l'analyse plus à fond pour tester la solidité de l'argument, je ne suis pas en mesure de commenter. Nous avons vu ce qu'a donné l'ADN au moment de l'arrestation, l'un des principaux problèmes concernant la présomption d'innocence. Cela ne veut pas nécessairement dire que l'échantillon d'ADN prélevé lors de l'arrestation ne serait pas confirmé comme étant constitutionnel. Comme vous le savez, aux États-Unis, plusieurs États imposent le prélèvement d'échantillons d'ADN au moment de l'arrestation.

Quant au risque de contestation, je crois que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public pourrait être un problème. En pratique, même s'il y a un « motif raisonnable de soupçonner », quel type de preuve faudra-t-il fournir pour ce critère, surtout dans le cas d'une audience pour engagement de ne pas troubler l'ordre public? Les ordonnances d'engagement de ne pas troubler l'ordre public font rarement l'objet d'appels, mais il y en a. Il est peut-être temps d'examiner cette question.

Tout cela pour dire que nous craignons que ce projet de loi n'aille un peu plus loin que nécessaire. Encore une fois, les ordonnances de probation et de sursis que nous voyons interviennent après le fait.

Le sénateur Wallace : Vous savez fort bien que le projet de loi traite de conditions qui requièrent qu'un échantillon soit fourni. Nous avons parlé de ces conditions. Cependant, le projet de loi concerne également l'utilisation qu'on peut faire de l'échantillon, ainsi que son entreposage et sa destruction. Voulez-vous dire quelque chose sur les dispositions concernant son utilisation, son entreposage et sa destruction?

M. Rondinelli : Je pense que nous avons beaucoup appris de nos expériences avec l'ADN et ce projet de loi est, en grande partie, basé sur ces acquis. Il me semble que, quel que soit le peaufinage apporté au texte législatif sur l'ADN, on a pu au moins l'appliquer dans ce domaine. Toutes ces questions dont vous avez parlé sont des aspects importants du projet de loi et y sont incluses.

En général, la décision de prélever un échantillon est impulsive : à quoi servira-t-il en dehors des questions de probation? Je ne veux pas qu'on s'en serve dans le cadre d'une autre enquête. Le droit ne prévoit pas cette utilisation. On dit expressément qu'on ne peut pas faire ça, et on ajoute une responsabilité criminelle. C'est une disposition qu'on a été puiser dans la loi sur l'ADN.

In that respect, again, the bill is fine. Those factors may well play to upholding the peace bond part of things. However, the main concern is on the over-breadth for the peace bonds.

Senator Wallace: When Minister Nicholson appeared before us, he spoke of the consultation that took place between his department and the various provinces and territories, and indicated the provinces and territories were completely supportive of the bill. As I am sure you are aware, federally the bill establishes minimum standards applicable across the country but leaves flexibility for the provinces to determine procedural matters that relate to the implementation of the bill. That relationship between roles and responsibilities, federally and provincially, are ingrained in the bill, as you know.

Do you have any comments to make on that aspect? Are you satisfied with the way that relationship is structured, and with the responsibility that each jurisdiction will have?

Mr. Rondinelli: The structure has been in place longer than — I do not know the exact time and place, but it has been there and it works in different contexts.

The interesting thing here, though, is that we are talking about large numbers. I tried to find statistics on peace bonds and did not have much luck. Regarding probation, I did find that, in the last study of 2008, there was over 110,000 people on probation across Canada. The interesting aspect is that Ontario seems to have about 50,000 of those people. Conversely, Quebec apparently has the lowest number, or at least, it is low compared to Ontario. Quebec has under 10,000.

How then are the provinces able to deal with probation because obviously Ontario has the great bulk of probationers? I cannot even imagine how the provinces would deal with peace bonds. As I said, peace bonds are a huge resolution mechanism in our provincial courts, at least in Toronto. I can imagine the numbers.

Having said that, the numbers on probation, even though they are 110,000, do not mean that all of those people have the condition of abstaining from alcohol or drugs; but I am sure a number of them do. The mechanism in terms of leaving it to the province, as I recall, was one of the issues with Mr. Shoker as well, because the province had problems of just running the program because of money. Even though Mr. Shoker's appeal, for him, was moot, they dealt with the appeal still because it obviously had a broader application.

The provinces will have to deal with the condition. In Ontario now, even with our interlock program, we found there was delay after delay in putting that program into place. There were

De ce point de vue, encore une fois, le projet de loi est bien. Ces facteurs pourraient jouer en faveur du maintien de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public dans la loi. Ce qui nous inquiète surtout, c'est que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public finisse par englober trop de choses.

Le sénateur Wallace : Dans son témoignage devant nous, le ministre Nicholson a parlé de la consultation qui a eu lieu entre son ministère et les provinces et territoires, et il a indiqué que les provinces et territoires appuient entièrement le projet de loi. Vous n'êtes pas sans savoir que le projet de loi établit des normes minimales qui s'appliqueront partout au Canada, tout en laissant aux provinces la possibilité de décider des questions de procédure concernant sa mise en œuvre. Comme vous le savez, cette distribution des rôles et responsabilités entre Ottawa et les provinces est fixée dans le projet de loi.

Avez-vous des commentaires à ce sujet? Êtes-vous satisfait de la façon dont cette distribution est structurée notamment pour ce qui est des responsabilités incombant à chaque administration?

M. Rondinelli : Cette structure existe depuis plus longtemps que — je ne sais pas depuis quand et dans quel contexte on l'a mise en place exactement, mais elle est là et elle fonctionne dans différentes situations.

Ce qui est intéressant dans ce cas, cependant, c'est qu'on a affaire à des chiffres importants. J'ai essayé de trouver des statistiques au sujet de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, mais je n'ai pas eu la main heureuse. Pour ce qui est de la probation, j'ai appris, dans la dernière étude de 2008, que plus de 110 000 personnes étaient sous probation au Canada. Ce qui est intéressant, c'est que l'Ontario semble compter 50 000 de ces probationnaires. En revanche, avec moins de 10 000 personnes concernées, c'est au Québec qu'il y a le moins de probationnaires, du moins en comparaison avec l'Ontario.

Comment les provinces composent-elles avec ces ordonnances de probation, surtout l'Ontario qui a le plus grand nombre de probationnaires? Je ne vois même pas comment elles peuvent faire face au nombre d'ordonnances d'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Comme je le disais, ces ordonnances sont un mécanisme de résolution très encombrant pour nos tribunaux provinciaux, du moins à Toronto. J'imagine quel peut être leur nombre.

Cela dit, le nombre de probations, même s'il y en a 110 000, ne veut pas dire que tous les probationnaires ont reçu comme condition de se tenir loin de l'alcool ou de la drogue, mais je suis sûr que c'est le cas pour un certain nombre d'entre eux. Si je me rappelle bien, l'un des problèmes soulevés par M. Shoker concernait le fait que le mécanisme était laissé aux soins de la province, celle-ci manquant de fonds pour administrer le programme. Bien que l'appel de M. Shoker fût sans portée pratique dans son cas, la Cour l'a accueilli parce qu'il avait à l'évidence une portée plus large.

Les provinces devront se charger de l'application des conditions. En Ontario, on constate qu'on reporte sans arrêt l'entrée en vigueur du programme d'utilisation d'antidémarreurs.

growing pains and I assume there likely will be with this program — probably not as bad as that area, because the probationers or the numbers that have this condition will be nowhere near the numbers of the interlock program, I assume. That was a long answer to say I do not have a problem with the provinces dealing with the legislation.

Senator Chaput: You talked about peace bonds. I think you asked the question if it was a good idea to add peace bonds to this bill.

My understanding is that Bill C-30 states that a sample may be demanded when there are reasonable grounds to believe that the individual has breached, and reasonable grounds to suspect. I want to know what difference you see between reasonable grounds to believe and reasonable grounds to suspect. Can you explain the difference?

Also, according to your view, what is the rationale behind using two different thresholds in Bill C-30? What do you think of that rationale?

Mr. Rondinelli: I will start with the last question first. It comes down to recognition and acknowledgement that in a peace bond, there is no finding of guilt and there is no criminal liability. In terms of whoever crafted the bill, they recognized that situation in that respect. In terms of keeping within constitutional values, if a peace bond comes before a person is convicted, then they a need a lower standard.

On the difference between "suspect" and "believe," I will give you the driving context as an analogy. For a police officer who pulls over a motorist, there are two types of Breathalyzers; one can be administered at the roadside, which is a warning mechanism to see what step they will take afterwards. The other one is used once there is an arrest for impaired driving, and a demand is made for the Breathalyzer. That test is taken back at the station, and a technician conducts that test.

At the roadside, the officer only has to "suspect" that the person has alcohol in their system. The standard is easy to meet because "suspect" is as easy as saying, did you drink tonight? The person may not be impaired, so the officer may not have reasonable and probable grounds to believe the person is impaired because he or she drank. However, in terms of administering that first step, that roadside test, all they need is a suspicion that there is alcohol in the system.

Once the person says yes, they have had a drink, if the officer suspects that the person has alcohol in their body, the officer makes them blow. If the person fails on the blow, that gives the officer added grounds to see if they note any other things —

On constate donc des crises de croissance et je suppose que ce sera la même chose avec ce programme, même si ce n'est pas dans la même proportion, parce qu'on peut imaginer que le nombre de probationnaires ou de personnes visées par cette condition sera nettement inférieur au nombre de celles visées par le programme d'utilisation d'antidémarreurs. Ma réponse a été longue, tout ça pour vous dire que je ne vois pas de problème à ce que les provinces administrent la loi.

Le sénateur Chaput : Vous avez parlé de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Je crois vous avoir entendu vous interroger sur l'à-propos de mentionner l'engagement de ne pas troubler l'ordre public dans ce projet de loi.

À la façon dont je lis le projet de loi, je crois comprendre qu'on pourra exiger la prise d'un échantillon dès qu'on aura des motifs raisonnables de croire et de soupçonner que la personne a enfreint ses conditions. Dites-moi, quelle différence voyez-vous entre motifs raisonnables de croire et motifs raisonnables de soupçonner? Pouvez-vous nous expliquer cette différence?

Par ailleurs, d'après vous, sur quel fondement s'appuient les deux seuils différents énoncés dans le projet de loi C-30? Que pensez-vous de ce fondement?

M. Rondinelli : Je vais commencer par la dernière question. Tout revient au fait qu'on reconnaît que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public n'est pas un constat de culpabilité et qu'il n'y a pas de responsabilité criminelle. Les rédacteurs du projet de loi ont pris acte de la réalité juridique à cet égard. Afin de demeurer dans les limites de la constitutionnalité, la norme applicable à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public doit être inférieure dans le cas d'une personne qui n'a pas encore été reconnue coupable.

Pour ce qui est de la différence entre « soupçonner » et « croire », je vais faire un parallèle avec la conduite routière. Le policier qui intercepte un automobiliste peut lui imposer deux types d'alcootests. L'un qui peut être administré sur place et qui est un mécanisme avertisseur permettant de voir quelle mesure il convient d'adopter par la suite. L'autre intervient après que le conducteur a été arrêté pour conduite avec facultés affaiblies et qu'on réclame alors l'administration d'un alcootest. Celui-ci se déroule au poste de police, sous la conduite d'un laborantin.

Pour administrer un contrôle d'alcoolémie sur place, le policier doit simplement « soupçonner » que l'automobiliste a de l'alcool dans l'organisme. La norme est facile à respecter parce que le soupçon peut simplement donner lieu à une question du genre : « Avez-vous bu ce soir? » Le conducteur peut ne pas être affaibli par l'effet de l'alcool et l'agent peut ne pas avoir de motifs raisonnables ou probables de croire qu'il a des facultés affaiblies par la boisson. Cependant, pour administrer l'ivressomètre sur le bord de la route, le policier doit simplement soupçonner que la personne a de l'alcool dans l'organisme.

Si le conducteur répond par l'affirmative, s'il dit qu'il a bu, le policier peut lui demander de souffler dans l'ivressomètre s'il soupçonne que la personne a de l'alcool dans l'organisme. Si celle-ci refuse, le policier dispose d'un nouveau motif pour pousser son

glassy eyes, slurred speech and so forth. All that information goes into the package to find reasonable and probable grounds to make the actual demand for the Breathalyzer. The standards are definitely different and "suspect" is at a low threshold.

In this case, if a probation officer, a peace officer, in terms of a peace bond, or whoever has a reason to believe or suspect — depending on what level is needed — again, if the person says yes, I had a drink tonight, that is cause to have them tested.

Senator Chaput: At the beginning of your presentation, I believe you talked about regulations. We know and you know that they will be drafted once the bill is passed; they have not been developed yet.

What would you like to see in those regulations? What issues are important to address in the regulations in regard to this bill?

Mr. Rondinelli: I think the DNA legislation is a model to be followed. We have to remember that the legislation has gone to the Supreme Court of Canada and has met with glowing remarks in terms of its constitutionality. We are talking about large numbers — maybe not so many as all of these combined at some point, but we are talking about large numbers that have to be sampled.

There were growing pains, as this committee knows. After the five-year review last year, there were things to work on and those things have been tweaked. The efficiency went from something as simple as where they take the sample. A lot of times, depending on the jurisdiction, they take the sample at the courthouse because they will have a qualified person there, and they take it before the person leaves the courthouse. Other times, they have to go to a designated place for the sample. Whatever the way it is taken, the regulations seem to be working.

Nothing specific comes to mind that I have a wish list for. In general terms, I think the legislation should be built on the model of the DNA legislation.

The Chair: Before I go back to Senator Wallace, you are not the only person to have lit upon the peace bond as an area worthy of serious discussion. It has come up in proceedings with witnesses before you.

The witness immediately preceding you was Professor Anand; you know who I mean.

Mr. Rondinelli: Yes.

The Chair: I do not want to put words into his mouth, but I think this will be a reasonable summary of one of the points he made. If not, I will trust my colleagues to correct me.

investigation et détecter d'autres signes, comme le regard vitreux, le trouble de l'élocution et ainsi de suite. Tous ces éléments contribuent à étayer les motifs raisonnables et probables de réclamer un alcootest. Les normes sont très différentes et le soupçon correspond à un seuil inférieur.

Un agent de probation, un agent de la paix ou qui que ce soit habilité à intervenir dans le cas d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public qui aurait des raisons de croire ou de soupçonner — selon le niveau nécessaire — que le conducteur a bu, et si celui-ci répond qu'il a effectivement bu, disposerait d'une bonne raison pour le soumettre à un test.

Le sénateur Chaput : Au début de votre intervention, je crois vous avoir entendu parler de réglementation. Nous savons, vous comme nous, que le règlement sera rédigé après l'adoption du projet de loi et qu'il n'a pas encore été élaboré.

Qu'aimeriez-vous retrouver dans ce règlement? Quels sujets importent-ils de traiter dans ce règlement relativement à ce projet de loi?

M. Rondinelli : J'estime qu'il faut suivre le modèle de la législation sur l'ADN. Il ne faut pas oublier que, lors de son examen par la Cour suprême du Canada, cette législation a fait l'objet de remarques dithyrambiques de la part des juges au sujet de sa constitutionnalité. Ici, nous sommes dans les grands nombres, peut-être pas autant que ça parce qu'il y aura des regroupements à un moment donné. Mais on parle tout de même d'un grand nombre de prélèvements d'échantillons.

Comme votre comité le sait, il y a eu des difficultés au début. On a conclu, à la suite de l'examen quinquennal de l'année dernière, qu'il y avait matière à retravailler certains aspects et à les peaufiner. L'amélioration de l'efficacité a débuté par des considérations aussi simples que le lieu de prélèvement. Très souvent, selon le ressort concerné, les échantillons sont prélevés au tribunal où il y a un personnel qualifié et le prélèvement se fait avant que le justiciable ne quitte le tribunal. Ailleurs, on a préféré désigner un lieu spécialisé. Peu importe la formule retenue, le règlement semble fonctionner.

Je ne songe à rien de particulier que je pourrais souhaiter voir modifié. De façon générale, j'estime que cette législation devrait suivre le modèle établi par celle sur l'ADN.

La présidente : Avant de céder de nouveau la parole au sénateur Wallace, sachez que vous n'êtes pas le seul à avoir mentionné le fait qu'il y aurait lieu de s'intéresser de près à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Il en a été question dans nos échanges avec des témoins qui vous ont précédé.

Celui qui est passé tout juste avant vous était le professeur Anand. Vous savez de qui je parle.

M. Rondinelli : Oui.

La présidente : Je ne veux pas lui faire dire ce qu'il n'a pas dit, mais je crois pouvoir vous résumer assez fidèlement une de ses remarques. Si je me trompe, je fais confiance à mes collègues pour me corriger.

He liked the bill; he said he thought it was a well-drafted bill but if there were areas where we might expect Charter challenges to occur, the peace bond area was one. In particular, he drew our attention to the provision allowing for a peace officer to require regular sampling, as often as once a week.

That is no longer a case of having reasonable grounds to believe or suspect that if this person was tested today, the results would demonstrate that the person had been in breach of the order. This sampling is a regular requirement. Does that concern you at all?

Mr. Rondinelli: I agree with that view as well. That is one of the factors that would come into play in terms of checking it against constitutional values — because it is broken up into two issues, as you alluded to. One is if there seems to be reason to believe or suspect a breach is happening; that is when they can ask someone for a sample. The second is that it can be a condition that their probation officer or whoever the officer is will decide how often they have to provide a sample. The bill does say it has to be at least seven days, so sampling potentially can be required weekly.

That provision will come into play in seeing if the legislation has gone too far or become too stringent in terms of what is meant to be achieved. It may be that they have to move the marker for testing; perhaps not weekly but monthly. In terms of substance abuse, on a medical basis I do not know whether testing weekly or monthly will make a big difference, or whether testing weekly has value or not with an addict. I cannot speak to that issue.

The U.S. has had a lot of experience in this particular area since the Ronald Reagan years of the 1980s when drug testing became the flavour of the decade. I have not had the chance to look at the American cases. Americans like to litigate civil liberties. I assume that there have been challenges.

I agree with the professor in terms of bill itself. That is why I raised the issue with peace bonds. If anything is open for attack, it is that area and, in particular, the intervals or the ongoing restrictions on someone.

The Chair: Would the people subject to the requirement for regular testing be those who have an addiction?

Il a dit aimer le projet de loi, estimant qu'il avait été bien rédigé, si ce n'est qu'il s'attend à ce que certaines de ses dispositions soient contestées en vertu de la Charte, comme l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Il a surtout attiré notre attention sur la disposition qui permet à un agent de la paix d'exiger des prélèvements réguliers, aussi fréquemment qu'une fois par semaine.

Il n'est plus question d'entretenir des motifs raisonnables de croire ou de soupçonner que, en cas de prélèvement immédiat d'un échantillon sur une personne, les résultats démontreraient que celle-ci a enfreint à la condition de l'ordonnance. Le prélèvement d'échantillons se fait à intervalles réguliers. Cela vous préoccupe-t-il?

M. Rondinelli : Je suis d'accord avec ce point de vue. C'est un des facteurs qui interviendraient dans l'analyse de la valeur constitutionnelle de la mesure législative parce que, comme vous l'avez dit, on est en présence de deux choses. Premièrement, on peut demander à une personne de se soumettre à un prélèvement d'échantillons si on a une raison de croire ou de soupçonner qu'elle a enfreint la condition de son ordonnance. Deuxièmement, l'agent de probation ou quelque autre agent responsable peut fixer comme condition la régularité à laquelle les échantillons devront être prélevés. Dans le projet de loi, il est question d'un intervalle qui doit être de sept jours au moins, si bien qu'un prélèvement pourrait être exigé chaque semaine.

On tiendra compte de cette disposition à l'examen de la loi pour déterminer si l'on est allé trop loin ou si l'on a été trop sévère par rapport à l'objet de la législation. Il est possible qu'il soit nécessaire d'augmenter la période entre deux prélèvements pour passer d'une fréquence hebdomadaire à une fréquence mensuelle. Pour ce qui est de la consommation excessive de drogues ou d'alcool, je ne sais pas si le fait d'effectuer des prélèvements de façon hebdomadaire ou mensuelle changera énormément les choses d'un point de vue médical ou si des prélèvements hebdomadaires sont vraiment valables dans le cas d'un alcoolique ou d'un toxicomane.

Les Américains ont une grande expérience dans ce domaine depuis les années Reagan, les années 1980, quand la vogue était au dépistage des drogues. Je n'ai pas eu la possibilité d'examiner les causes américaines en question. Les Américains se plaisent à porter les libertés civiles en justice et je suppose qu'il y a eu des contestations.

Je suis d'accord avec le professeur au sujet de ce projet de loi. C'est pour cela que j'ai soulevé la question de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. S'il y a, dans cette mesure, quoi que ce soit qui puisse prêter le flanc aux attaques, c'est cette disposition et en particulier ce qui concerne les échantillons exigés à intervalles réguliers ou les restrictions permanentes imposées.

La présidente : Est-ce que les prélèvements d'échantillons exigés à intervalles réguliers ne devraient pas être imposés aux toxicomanes ou aux alcooliques?

Mr. Rondinelli: On a practical level, that is why I alluded to the evidence needed at these hearings. Usually, when they enter into a peace bond they can contest any conditions. There is usually not much to contest these days because the conditions are usually keep the peace and stay away from this particular person. However, when they add something like sampling, that is something that will have to be fleshed out somehow in court. I am not a medical practitioner so I do not know if there is any use of a peace bond for an addict. Is that use opening up the peace bond for a breach? The courts, in these and other situations, are reticent to put conditions on a probation that clearly will lead only to a breach by the individual.

One of the main purposes and objectives of a probation order is rehabilitation; not to punish but to rehabilitate and potentially prevent some sort of conduct. Even at the court of appeal, I have had many cases where I argued on a probation order and judges were worried. They say, we will put in this condition; however, it is clear from this person's past there will be a breach; why do it when it will cause more problems for the person?

That problem is a broader one but we will have to see how it plays out in court. Is it only from a criminal record that one can guess? Is it from a Crown's submissions saying that a person has been before him or her three times and all three times involved fights at a bar where alcohol was clearly an issue? Is it simply because the person was at a bar and there was alcohol that the condition is required of testing and also regular-interval testing? These areas likely will be challenged. The challenge may not be necessarily on a constitutional basis. It may be on the condition itself and whether it was reasonable. This type of condition has been placed in many orders in the past. It just so happens that counsel for Mr. Shoker decided to take it up.

Judges will add things in probation orders that at the end of the day may be illegal, in the interest of trying to help. One of the areas that comes to mind because I see it a lot of them when I am involved in appeals and where a probation order is involved are banishment conditions. Judges will say, this happened here; therefore, stay out of Durham region.

It may not be so easy for a person to stay out of Durham region if they have family around. What is the principle? Because the person has a problem with one individual in Durham does not necessarily mean the person needs to be to banished from

M. Rondinelli : D'un point de vue pratique, et c'est pour ça que j'ai parlé des preuves exigées lors de ce genre d'audiences. En général, les conditions imposées dans une ordonnance d'engagement de ne pas troubler l'ordre public peuvent être contestées. Ce n'est pas vraiment le cas en ce moment, parce que les conditions consistent généralement à respecter la paix et à se tenir loin d'un tel ou d'une telle. Cependant, dans le cas des prélèvements d'échantillons, il faudra étoffer les motifs d'imposition des conditions. Je n'appartiens pas à la profession médicale et je ne sais pas si l'engagement de ne pas troubler l'ordre public peut servir à quoi que ce soit dans le cas d'un toxicomane. Est-ce que l'imposition d'un engagement de ne pas troubler l'ordre public dans de tels cas ne risque pas d'ouvrir la porte à un manquement ultérieur à cette condition? Dans de telles situations, les tribunaux hésitent à assortir une probation de conditions qui, de toute évidence, risqueraient de ne pas être respectées par le justiciable.

La réadaptation est l'un des principaux objets et objectifs de l'ordonnance de probation; elle ne consiste pas à punir, mais à favoriser la réadaptation et éventuellement à prévenir la reproduction de la conduite répréhensible. J'ai plaidé à maintes occasions en cour d'appel au sujet d'ordonnances de probation et j'ai vu les juges inquiets. Ils disent qu'ils vont imposer telle ou telle condition, mais il apparaît évident d'après le passé du justiciable que celui-ci enfreindra la condition. Alors, pourquoi lui imposer une condition si c'est pour lui attirer plus d'ennuis?

Ce problème déborde du cadre de notre discussion, mais il reste à voir ce que ça va donner devant les tribunaux. La décision sera-t-elle prise sur la foi du seul casier judiciaire? Sera-t-elle fondée sur les allégations du procureur de la Couronne révélant qu'il a déjà eu à traiter à trois reprises avec la même personne et qu'à chaque fois il avait été question d'une bataille dans un bar où l'alcool avait joué un rôle prépondérant? Est-ce simplement parce que la personne a fréquenté un bar et a bu de l'alcool qu'il faut lui imposer comme condition de se soumettre à un prélèvement, voire à des prélèvements réguliers? Voilà les aspects qui seront contestés. Il ne sera pas forcément question d'une contestation constitutionnelle. Il pourra simplement s'agir du caractère raisonnable de la condition. Par le passé, de telles conditions ont été imposées dans de nombreuses ordonnances. Il se trouve simplement que l'avocat de M. Shoker a décidé d'aller jusqu'au bout.

Dans leur désir d'aider, les juges peuvent ajouter des conditions dans les ordonnances de probation qui, au bout du compte, seront déclarées illégales. L'une des choses auxquelles on peut penser à ce sujet — parce que j'en vois passer beaucoup dans les appels relatifs à des ordonnances de probation —, ce sont les conditions de bannissement. Par exemple, un juge pourra estimer que l'incident s'étant produit dans la région de Durham, le justiciable devra se tenir loin de cette région.

Pour celui ou celle qui a de la famille dans la région de Durham, il risque de ne pas être facile de respecter la condition. Quel principe entre en jeu ici? Même si le justiciable a eu maille à partir avec un résidant de Durham, cela ne revient pas à dire qu'il

Durham. That is usually argued on a reasonable basis and one is able to strike it. In the same vein, there probably can be challenges to the reasonableness of the condition without touching on the constitutional aspect of it.

There is no easy answer of who receives what and when.

The Chair: I think I hear you saying that this bill, like many others involving the Criminal Code, may well face Charter challenges in the courts. However, as you look at it, there are no red flags. You think the bill is reasonable piece of work. Am I putting words in your mouth?

Mr. Rondinelli: It is reasonable. I will try to articulate my position better. The peace bond in this bill still concerns us. I do not see a correlation in terms of what a peace bond is meant to achieve and these conditions being added to it.

We would prefer for it not to be part of the bill because that area is the main area that is open to Charter challenge. Again, I am not here to say how strong the argument would be in terms of having the provision struck, but on a strictly principled and practical basis, we do not see how peace bonds fit.

The professor mentioned in his paper that was alluded to in the legislative summary, in the bail context, that if a condition were put in the bail, that condition probably would open it up for constitutional challenge.

The context is not that different from that of bail or peace bond. There is no finding of guilt. We are still on the level of presumption of innocence. Whatever concerns the professor had with the bail area would follow with the peace bonds.

Senator Wallace: Mr. Rondinelli, Minister Nicholson and other witnesses have told us that many of the crimes committed today arise because of substance abuse, whether alcohol or drugs. One of major premises of this bill is to have some control over this repeat criminal behaviour, or attempt to, and to deter drug and alcohol abuse in the future.

Senator Angus is a sponsor of the bill in the Senate. In his speech to the Senate on February 15, he said that "about 80 per cent of offenders sentenced to a term of two years or more cite drugs or alcohol as a cause of their having offended." Later, he said, "38 per cent of offenders with substance abuse problems sentenced to a federal penitentiary committed their current offences to support such additions."

y a lieu de le bannir de cette ville. En général, ce genre de cause se plaide sur le caractère raisonnable de la sanction et on est en mesure de réclamer le retrait de la condition. Dans la même veine, il est sans doute envisageable de contester le caractère raisonnable de la condition émise sans pour autant aller jusqu'à contester sa constitutionnalité.

On ne sait pas vraiment qui reçoit quoi et quand.

La présidente : Je crois comprendre de ce que vous dites que ce projet de loi, comme bien d'autres concernant le Code criminel, pourrait faire l'objet d'une contestation fondée sur la Charte. Cependant, cette mesure ne fait pas l'objet de mises en garde particulières. Vous estimez que c'est un bon texte. Suis-je en train de vous faire dire certaines choses?

M. Rondinelli : C'est raisonnable. Je vais tenter de mieux vous expliquer ma position. Le fait que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public soit visé par ce projet de loi continue de nous préoccuper. Je ne vois pas le rapport qu'il y a entre l'objet de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public et le fait d'ajouter toutes ces conditions.

Nous préférerions que cela n'apparaisse pas dans le projet de loi parce que c'est la disposition qui prête le plus le flanc à une contestation fondée sur la Charte. Encore une fois, je ne suis pas en train de vous dire que cet argument pèse lourd au point qu'il faille envisager de retirer cette disposition, mais nous ne voyons pas en quoi l'engagement de ne pas troubler l'ordre public se justifie du point de vue strict des principes et de la pratique.

Dans son mémoire, le professeur indique qu'il est mentionné, dans le résumé législatif, que l'imposition d'une condition à la mise en liberté sous caution d'un accusé pourrait faire l'objet d'une contestation fondée sur la Charte.

Le contexte n'est donc pas très étranger à celui de la liberté sous caution. Il n'y a pas de déclaration de culpabilité. Nous en sommes encore au stade de la présomption d'innocence. Toutes les réserves exprimées par le professeur au sujet de la libération sous caution s'appliquent à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public.

Le sénateur Wallace : Maître Rondinelli, le ministre Nicholson et d'autres témoins nous ont dit qu'un grand nombre de crimes commis de nos jours sont dus à l'abus d'alcool ou d'autres drogues. L'un des principaux objets de ce projet de loi est de contrôler ou de tenter de contrôler les comportements criminels à répétition et de prévenir la consommation excessive de drogues et d'alcool.

Au Sénat, le sénateur Angus est l'un de ceux qui pilotent le projet de loi. Dans son discours devant le Sénat le 15 février, il a dit que « près de 80 p. 100 des délinquants condamnés à des peines d'emprisonnement de deux ans ou plus citent la drogue ou l'alcool comme cause de leur infraction ». Un peu plus loin, il a affirmé que « quelque 38 p. 100 des délinquants ayant des problèmes de toxicomanie qui ont été envoyés dans un établissement fédéral avaient commis leur dernière infraction pour financer leur habitude ».

As someone who has been an effective defence counsel and has dealt with offenders under many circumstances, how do those comments strike you from your own personal experience? The comment goes beyond this bill. It covers what is of interest to all of us, the strengthening of other criminal code provisions to deal with the root cause.

Mr. Rondinelli: Speaking on an anecdotal level, people do not have the best judgment when they drink alcohol or consume drugs. I will leave those with substance abuse addictions aside. With those people, it is difficult to see how this bill can help. If the problem is an addiction, the root cause is deeper than the issue that happened on that particular night.

For example, they can take away the driver's licence of an alcoholic, and I have had cases where an alcoholic is charged with a blood level alcohol over 0.8 but not impaired driving because that person has learned to function and drive a vehicle a lot better than people who are sober, even though that person will blow at high numbers.

One wonders how that person can drive but the addiction does not impact their driving as much. They have taken away their licence, but it is not difficult to drive again. They gain access to vehicles in a number of ways.

Clearly, the bills and laws try to mitigate and manage risk, but legislation will not be the answer to root causes, unless we are talking about prohibition of alcohol. That prohibition obviously would alleviate everything. However, we have gone down that route long ago, and prohibition will not be the answer.

Yes, I can say that alcohol and drugs play a role in crimes, but we look at the growing area of fraud, and there is no alcohol or drugs. There might be gambling, for example. Gambling seems to be creeping in a lot more these days with my clients. If we want to look at a correlation, once casinos came to the province, we have seen more clients on that end of the spectrum.

Again, not being a professional in terms of a psychiatrist or psychologist, one can sometimes tell from a client's criminal record what the root is. If we see a number of break and enters, there are usually substance abuse issues because they go in for the quick money to help fuel something else. They are committing these crimes for other reasons, but that socio-economic issue is too big for this bill to answer.

The idea behind this bill is that if a judge thinks in the circumstances of this case, the person before the court will somehow benefit from having this condition as part of a probation order and it will not lead to a breach. To help enforce the condition, they will add that the peace officer can ask for a sample, if necessary.

Que pensez-vous de ces remarques, vous qui êtes un avocat de la défense efficace et qui avez eu affaire à de nombreux types de délinquants? On déborde ici des cadres de ce projet de loi, mais le discours de mon collègue traitait d'un sujet qui nous intéresse tous, soit le renforcement des autres dispositions du Code criminel en vue de s'attaquer à la racine du mal.

M. Rondinelli : D'un point de vue purement anecdotique, je peux vous dire que, sous l'emprise de l'alcool ou de la drogue, les gens manquent de jugement. Je ne parlerai pas des toxicomanes et des alcooliques invétérés. Dans leur cas, on voit mal en quoi ce projet de loi pourrait régler le problème. S'il s'agit d'une assuétude, la cause profonde va alors bien au-delà du problème constaté un certain soir de débordements.

On peut, par exemple, décider de retirer le permis de conduire d'un alcoolique, mais j'ai eu des cas où un alcoolique avait été accusé pour avoir présenté un taux d'alcoolémie supérieur à 0,80, mais pas pour conduite avec facultés affaiblies parce qu'il avait appris à fonctionner et à conduire un véhicule bien mieux que des personnes sobres, et cela bien qu'il ait battu des scores à l'ivressomètre.

On peut se demander comment de telles personnes font pour conduire, mais force est de constater que leur assuétude n'entrave pas beaucoup leurs capacités au volant. Même quand ils n'ont plus de permis, ils se débrouillent toujours pour mettre la main sur un volant.

Certes, les projets de loi et les lois visent à atténuer et à gérer le risque, mais la législation ne s'attaque pas aux racines du mal à moins qu'on envisage de prohiber l'alcool. Bien sûr, la prohibition atténuerait l'impact, mais cette formule a déjà été tentée il y a longtemps et elle n'a pas été probante.

Je peux vous dire que l'alcool et les drogues sont effectivement des facteurs qui contribuent à la criminalité, mais il y a de plus en plus de fraudes qui n'ont rien à voir avec l'alcool ou la drogue. Le jeu aussi peut être un problème. On dirait qu'on rencontre de plus en plus ce problème chez mes clients en ce moment. Quitte à établir une corrélation, regardons du côté des casinos, car depuis qu'il y en a dans la province, nous voyons passer de plus en plus de clients qui ont des problèmes à cause du jeu.

Ainsi, même si l'on n'est ni psychiatre ni psychologue, on devine parfois, à l'analyse du casier judiciaire d'un client, quelle est la cause du problème chez lui. Derrière les cambriolages à répétition, on trouve en général un problème de toxicomanie, parce que ces individus veulent rapidement mettre la main sur de l'argent afin d'assouvir un besoin autre que l'enrichissement. Ils commettent de tels crimes pour d'autres raisons, mais ce projet de loi ne réglera pas cet énorme problème socioéconomique.

Ce projet de loi repose sur le principe suivant : au vu des circonstances de l'espèce, le juge peut déterminer que le justiciable pourrait bénéficier de l'application d'une condition à l'ordonnance de probation et ne pas risquer d'enfreindre la condition imposée. Pour contribuer au respect de la condition, le juge précise alors qu'un agent de la paix pourra, par exemple, réclamer au besoin le prélèvement d'un échantillon.

Senator Wallace: I hear your answer, and perhaps my question was not as clear as it could have been. It was not so much to apply the bill to the drug and alcohol abuse problem, but about your experience in dealing with offenders and the frequency of drug and alcohol problems. You are not here with the studies, but drug and alcohol abuse seems to be at the root of so much criminal behaviour.

Mr. Rondinelli: My office is in the entertainment district in Toronto, and every weekend they say that 30,000 partygoers emerge in the Richmond-Adelaide-Queen area in downtown Toronto. Many things happen on those weekends. The next week we receive calls from clients. A lot of the times the calls are because of alcohol getting out of control, but the incidents are one-offs; they are not something that is a systemic problem with college kids, or what have you. The peace bond and diversion issues, for example, are where the Crown does a good job in screening to see if the problem is deeper than a stag that went out of control one weekend and that this person is not someone who would normally come into the system.

There are many checks and balances and many great things in the Criminal Code. Diversion and peace bonds have had a big part as well.

Even at Old City Hall with the Mental Health Court that is there, it seems they have had success over the years trying to be more holistic in their approach and not only looking at the crime and giving the punishment.

We are still developing as a country in terms of our sentencing. The Parliament has done a good job in terms of codifying sentencing. When we look at the Criminal Code today compared to when I was in law school, then, judges did whatever they wanted without guidance. Now, there is a code within a code when we look at sentencing. This bill is another part of legislation that will help judges. Judges like help.

Senator Wallace: Mental health courts are a topic for another day. The expanded use of those courts may be something that should be looked at.

Mr. Rondinelli: I am adjunct professor at Osgoode Hall with the Criminal Intensive Program. Students in the program are placed throughout the city. After they have seen how regular courts run, we take them to the Mental Health Court at Old City Hall.

Students are astonished by what is happening. There is no adversarial position. The judge speaks to the person, you were here last week; how are you today? Everyone is happy — I should not say happy; there are a lot of problems in the court, unfortunately, but the manner in which they are dealt with is

Le sénateur Wallace : Je comprends votre réponse, mais il se peut que ma question n'ait pas été aussi claire que je l'aurais souhaité. Elle ne concernait pas tant l'application du projet de loi au problème de l'alcoolisme et de la toxicomanie que votre expérience au contact de délinquants ainsi que la prévalence des problèmes liés à la consommation de drogues et d'alcool. Vous n'avez pas les études en main, mais il semble que la consommation excessive de drogues et d'alcool soit la cause profonde de beaucoup de comportements criminels.

M. Rondinelli : Mon bureau est situé dans le quartier des bars et des spectacles du centre-ville de Toronto et, tous les week-ends, on dit que 30 000 fêtards envahissent les rues Richmond, Adelaïde et Queen. Il y a bien des choses qui arrivent alors. En début de semaine, nos clients nous appellent. Le plus souvent, c'est pour des débordements causés par un excès de boisson, mais il s'agit d'incidents isolés; cela n'a rien de systématique comme les beuveries estudiantines ou que sais-je encore. Dans les cas d'engagement de ne pas troubler l'ordre public et de déjudiciarisation, par exemple, l'État fait très bien le distinguo entre les soirs de week-end trop arrosés qui ont dérapé, et qui ne méritent pas la criminalisation du fautif, et les problèmes plus profonds.

Le Code criminel comporte de nombreux automatismes régulateurs et la déjudiciarisation et l'engagement de ne pas troubler l'ordre public y figurent en bonne place.

Le Tribunal de la santé mentale, situé dans l'ancien hôtel de ville, semble avoir bien réussi au fil des ans en appliquant une approche plus globale qui consiste à ne pas uniquement considérer le crime et à sanctionner les coupables.

Le Canada continue d'évoluer sur le plan de la détermination des peines. Le Parlement a fait un excellent travail de codification des peines. Regardez le Code criminel d'aujourd'hui et comparez-le à ce qu'il était quand j'étais à l'école de droit. À l'époque, les juges agissaient à leur gré, sans gouverne. Désormais, la détermination de la peine est régie par un code à l'intérieur du code. Ce projet de loi est un nouveau texte qui va aider les juges. Les juges apprécient l'aide qu'on leur apporte.

Le sénateur Wallace : Nous parlerons un autre jour des tribunaux de la santé mentale. Nous devrions sans doute nous pencher sur le recours accru à ces tribunaux.

M. Rondinelli : Je suis professeur auxiliaire à Osgoode Hall, dans le programme intensif de droit criminel. Les étudiants inscrits dans ce programme vont faire des stages aux quatre coins de la ville. Après avoir vu comment fonctionnent les tribunaux normaux, nous leur présentons le tribunal de la santé mentale, dans l'ancien hôtel de ville.

Ils sont alors surpris de constater l'absence de rapports de contestation. Les juges dialoguent avec les justiciables : « Vous étiez ici la semaine dernière, comment allez-vous aujourd'hui? » Tout le monde est heureux — je ne devrais pas utiliser ce terme, mais, s'il y a malheureusement beaucoup de problèmes dans ce

much better than in the past. With more tweaking, it can only become better.

Being a judge in Mental Health Court is not easy. It is a tough job. I do not do much mental health work, but I always commend my colleagues who do it because it is difficult to deal with clients who are battling addictions and so forth.

Will this legislation lead to helping that individual; probably not. In that case, maybe the judge does not give that condition.

The Chair: Thank you so much, Mr. Rondinelli. As I said at the outset, it was important for us to hear from you on this bill.

Honourable senators, we continue our study of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code.

We are fortunate to have with us, from the Canadian Association of Chiefs of Police, Vincent Westwick, Chair of the Law Reform Committee, and who, like all of our witnesses today, has made himself available to us on short notice. He therefore gets even more than the usual ration of gratitude for appearing.

I know you have, in spite of the short notice, a prepared statement for us.

Vincent Westwick, Chair, Law Reform Committee, Canadian Association of Chiefs of Police: Madam Chair and honourable senators, the challenges related to public confidence in the criminal justice system come in different sizes. Bill C-30 addresses one of the modest-sized issues, but one that is important to the police and to victims.

In passing, I note that Bill C-59, which was on your schedule for review this week, addresses a big and important issue. We look forward to an opportunity to speak to that bill at the appropriate time.

Bill C-30 addresses one of those issues that most members of the public would expect is already part of the criminal law, but, as the Supreme Court has said in *R. v. Shoker*, it is not so. This bill responds to the concerns of the high court, and is a needed part of the fabric of criminal law.

Consider this situation: Probation, peace bonds and, to a lesser extent, conditional sentences are used every day by the trial courts across Canada. If you walk into the all-day trial courts in the Ottawa courthouse on Elgin Street, you would not have to wait long to hear a probation order that includes a prohibition against drugs or alcohol consumption. These dispositions and solutions are put into place by trial judges for those cases that rarely make it into the headlines. Even though these cases are not the high-

tribunal, la façon dont on s'y attaque s'est nettement améliorée dans le temps. Moyennant de petits ajustements, ça ne pourra qu'aller mieux.

Il n'est pas facile d'être juge au Tribunal de santé mentale. C'est un travail difficile. Personnellement, je ne travaille pas beaucoup dans le domaine de la santé mentale, mais je loue toujours mes confrères qui évoluent dans ce domaine, parce qu'il est difficile de traiter avec des clients qui sont aux prises avec des problèmes de consommation abusive d'alcool et d'autres drogues.

Ce projet de loi aidera-t-il ces personnes? Sans doute pas. Dans leur cas, il faut s'attendre à ce que les juges n'imposent pas ce genre de condition.

La présidente : Merci beaucoup, maître Rondinelli. Comme je l'ai dit au début, il était important de recueillir votre point de vue à propos de ce projet de loi.

Chers collègues, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel.

Nous avons la chance d'accueillir un représentant de l'Association canadienne des chefs de police en la personne de Vincent Westwick, président du Comité de réforme aux lois qui, à l'instar de nos témoins d'aujourd'hui, s'est mis à notre disposition à très peu de préavis. Nous lui en sommes d'autant plus reconnaissants.

Malgré ce très court préavis, vous nous avez préparé une déclaration.

Vincent Westwick, président, Comité de la réforme du droit, Association canadienne des chefs de police : Madame la présidente, honorables sénateurs, les problèmes associés au manque de confiance de la population envers le système de justice pénale peuvent se régler par des mesures d'ambition variable. Le projet de loi C-30 s'attaque à un problème modeste, mais important pour la police et pour les victimes.

Je souligne au passage que le projet de loi C-59, qui était inscrit à votre programme cette semaine, traite d'un enjeu vaste et important. Nous espérons avoir l'occasion de nous exprimer à son sujet quand le moment viendra.

Le projet de loi C-30 traite d'un aspect dont la plupart des Canadiens auraient pu penser qu'il faisait déjà partie du droit pénal, mais qui ne s'y trouve pas, comme l'a confirmé la Cour suprême dans son arrêt *R. c. Shoker*. Ce projet de loi, qui va répondre aux préoccupations exprimées par la haute cour, est nécessaire dans notre régime de droit pénal.

Voyez ce qui se passe : quasi quotidiennement, les tribunaux de première instance du pays émettent des ordonnances de probation, d'engagement de ne pas troubler l'ordre public et, dans une moindre mesure, de sursis. Si vous allez suivre les audiences des tribunaux de première instance d'Ottawa, rue Elgin, qui siègent toute la journée, vous n'aurez pas à attendre longtemps pour entendre parler d'une ordonnance de probation assortie d'une interdiction de consommer de l'alcool ou de la

profile cases, the crimes that lead to these sentences make up a significant part of the day-to-day front-line police work, and generate a number of frustrated victims.

While it is important that the substantive law is correct and corrected, it is, in my submission to you, just as important that the confidence in the criminal justice system is shored up in this regard. Bill C-30 does that, and that is why we are here tonight to support it.

Let me give you an example. If a judge puts into place an alcohol prohibition, which they put into place in Canadian courts thousands of times a year, and that prohibition is flaunted because it is not enforceable, it undermines the confidence of the officers who work so hard to bring the case to court, it causes the victim to wonder if their loss is being respected, and it whittles away at the community's confidence in the criminal law to protect the community.

As a typical example, a police officer comes into contact with someone on probation with a prohibition against the consumption of drugs or alcohol. It appears to the officer that the individual is under the influence, but the officer has no way of confirming the breach, no way of collecting the necessary evidence to prosecute the breach, and it is at this point that respect for the system — and I would say respect for the police — begins to slide. It is at this point as well that the frustration level of victims begins to rise.

It is trite to say — and I heard you ask questions of the last witness about this subject — that alcohol and drugs so often play a role in the offender's criminal activity. It is for that reason that judges so often include these prohibitions. It is therefore critical that the provision have a solid legal foundation and a lawful process for enforcement.

We ask you to pass this legislation, restore the necessary process and take a step toward buttressing community confidence in the criminal justice system.

I thank you for the important opportunity to speak to this bill. It is always a pleasure to come to the Senate, and it is fun to be out on a snowy night.

Senator Wallace: Thank you again, Mr. Westwick. It is always good to see you here.

The first question or comment I will make to you, and it is a fairly obvious one, is that the overall intention of this bill is obviously to shore up what was considered to be a shortcoming in the code, as identified in the *Shoker* decision. Over and above that shortcoming there obviously is desire on the part of the minister

drogue. Toutes ces dispositions juridiques et les solutions mises en place par les juges de première instance dans de telles causes font rarement les grands titres. Même si ce ne sont pas des causes qui font la une, les crimes qui donnent lieu à de telles peines représentent une importante partie du travail quotidien des policiers de terrain et produisent tout un cortège de victimes.

Même s'il est important que les règles juridiques de fond soient correctes et corrigées, je prétends qu'il est tout aussi important de renforcer la confiance de la population envers le système de justice pénale à cet égard. C'est ce que fait le projet de loi C-30 et c'est pour cela que nous sommes venus l'appuyer ce soir.

Permettez-moi de vous donner un exemple. Si un juge impose une interdiction de consommer de l'alcool, ce qui se fait dans les tribunaux canadiens des milliers de fois par an, et que cette interdiction n'est pas respectée parce qu'elle n'est pas exécutoire, on sape la confiance des policiers qui travaillent très fort pour traduire ce genre de cause devant les tribunaux et on amène les victimes à se demander si l'on se préoccupe vraiment de ce qu'elles ont perdu. On porte aussi un coup à l'assurance que la population a d'être collectivement protégée par la justice pénale.

Il y a, par exemple, la situation classique du policier qui tombe sur un probationnaire frappé d'une interdiction de consommer des drogues ou de l'alcool. Or, le policier a l'impression que cette personne a consommé, mais il n'a aucune façon de confirmer le manquement à la condition, aucune façon de prélever la preuve nécessaire pour porter l'affaire devant les tribunaux, et c'est là que les choses commencent à déraper en ce qui concerne le respect envers le système et, j'ajouterai, envers la police. C'est également à ce stade qu'on constate une aggravation du degré de frustration des victimes.

Il est banal de dire — et je vous ai entendu poser des questions au dernier témoin à ce sujet — que l'alcool et les drogues jouent souvent un rôle dans les activités criminelles des délinquants. C'est pour cette raison que les juges imposent si souvent de tels interdits. Il est donc essentiel que cette disposition soit fermement ancrée dans le droit et qu'elle prévoie un processus d'application qui soit légal.

Nous vous demandons d'adopter ce texte, de remettre en place le processus nécessaire et de prendre des mesures pour rehausser la confiance de la population envers le système de justice pénale.

Je vous remercie de m'avoir donné cette occasion très importante de vous parler au sujet du projet de loi. C'est toujours un plaisir de venir au Sénat et c'est agréable par un soir de tempête de neige.

Le sénateur Wallace : Encore une fois merci, maître Westwick. C'est toujours un plaisir de vous voir ici.

Ma première question ou remarque est très évidente; globalement, ce projet de loi a pour objet de combler ce qui est considéré comme étant un défaut du code, comme l'a fait ressortir l'arrêt *Shoker*. Mais ce n'est pas tout, car le ministre et le gouvernement étaient aussi animés du désir de mieux protéger

and the government to provide better protection to the public. This bill is seen as a tool to provide that protection; to lessen the chance that repeat offenders will cause further difficulties for the public.

Can you comment? How significantly valuable as a tool do you see this bill to be to that end?

Mr. Westwick: I see it as very valuable. I tried to get across in my remarks that, to me, the bill has two values. The first value, from a substantive standpoint, or substantive criminal law, is that it fills a gap that was identified by the Supreme Court, and one that most people did not realize existed. You could say the bill restores the law to what most people thought the law was, and certainly what most judges thought the law was.

It also introduces provisions that make clear, statutorily, how police can determine whether there is, in fact, a breach in play, and provides a process for evidence gathering. I think that legislation is wise on the part of Parliament.

The second point — and, to me, the longer I am in this business, the more the value of this point increases — is it takes a step toward restoring the community's confidence, police confidence and victim confidence in the criminal justice system. I do not want to be dramatic and say there is a crisis of confidence in the system, but there certainly has been a weakening. There are parts of this country where the criminal justice system is viewed as not delivering for the community. Whether that is true I leave to social scientists to make the argument, but the perception is truly there. To the extent that this bill addresses that perception and counteracts it, this bill is a valuable step forward, in a small way.

Speaking from my community — for police — it is extraordinarily frustrating to arrest a person, have them go through the process, have that person placed on probation, and then have that probation order flaunted. The police officers feel handcuffed, ironically, in trying to enforce, respond and bring the matter back before the judge. Courts treat breaches of court order and those kinds of offences seriously. They see it as an affront to the importance of the court system.

I do not want to overstate the issue. However, it speaks to public confidence, and public confidence speaks to how safe people feel in their homes, at work and so on.

Senator Wallace: Some of the witnesses have pointed out the fact that the bill goes somewhat beyond the *Shoker* decision, in particular in relation to peace bonds and requiring individuals to provide samples that would be subject to those bonds. We have not heard anyone say it is an inappropriate thing to do. Some constitutional questions were raised around that issue.

le public. On considère que ce projet de loi est un outil permettant d'assurer une telle protection, de réduire le risque que des récidivistes ne causent d'autres problèmes au public.

Qu'en pensez-vous? Jusqu'à quel point, selon vous, ce projet de loi sera un instrument valable?

M. Westwick : J'estime qu'il est très valable. En introduction, j'ai essayé de faire comprendre que ce projet de loi me semble posséder deux grandes qualités. Premièrement, comme il s'inscrit dans le cadre du droit pénal, il vient combler une lacune relevée par la Cour suprême, lacune que la plupart des gens ignoraient. On pourrait dire qu'il rétablit le droit afin qu'il corresponde à ce que beaucoup croyaient qu'il était déjà, dont la plupart des juges.

Il introduit également des dispositions qui précisent la façon dont les policiers peuvent légalement déterminer s'ils sont bien en présence d'un manquement à la condition imposée et il fixe la procédure à suivre pour recueillir la preuve dans de telles circonstances. J'y vois, pour le Parlement, une loi qu'il est sage d'adopter.

Deuxièmement — et plus j'ajoute d'années à mon curriculum vitae, plus j'apprécie cette qualité — ce projet de loi est une mesure qui va restaurer le niveau de confiance de la société, de la police et des victimes dans le système de justice pénale. Je ne veux pas dramatiser en disant qu'il y a une crise de confiance dans le système, mais il y a certainement une faiblesse. Dans certains coins du Canada, la population estime que l'appareil de justice criminelle ne répond pas à ses besoins. Je m'en remets aux sociologues pour savoir si tel est le cas, mais cette perception existe. Dans la mesure où il répond à cette perception et vise à la renverser, le projet de loi constitue un petit pas, par ailleurs appréciable, dans la bonne direction.

Dans le milieu dans lequel je travaille, celui des policiers, les gens trouvent formidablement frustrant d'arrêter une personne, de la confier à l'appareil judiciaire et de la placer sous probation pour s'apercevoir ensuite que la probation n'est pas respectée. Les policiers se sentent menottés, ce qui est ironique, dans leurs tentatives de faire respecter la loi, d'intervenir et de porter de nouveau l'affaire devant un juge. Les cours prennent très au sérieux les cas de manquements aux conditions énoncées dans une ordonnance. Ils y voient un affront au statut de l'appareil judiciaire.

Je ne veux pas amplifier le problème. Cependant, ça nous ramène à la question de la confiance du public, laquelle est indicative du degré de sécurité ressentie par les Canadiens, chez eux, dans leurs résidences, au travail et ainsi de suite.

Le sénateur Wallace : Une partie des témoins a souligné le fait que ce projet de loi va au-delà des suites à donner à l'arrêt *Shoker*, surtout en ce qui concerne l'engagement de ne pas troubler l'ordre public pour imposer aux personnes visées par de telles ordonnances qu'elles fournissent des échantillons de substances corporelles. Personne ne nous a dit que ce n'était pas la chose à faire, pourtant certains ont soulevé la question de la constitutionnalité de cette disposition.

As a practical or legal matter, do you see any real distinction among individuals who are subject to probation orders, conditional sentences or peace bonds as they relate to the need to have this ability to have these samples provided?

Mr. Westwick: No: To be clear, peace bonds are a marvellous tool in the Criminal Code. I do not mean to speak for judges, but I think they would say they use peace bonds regularly and in an important way.

Years ago, peace bonds were a sort of afterthought, and used sometimes as an alternative. Their prominence in the Criminal Code has increased significantly and they are used in all sorts of situations. That prominence, in part, has been enhanced as a result of sections 810.2 and 810.3, associated with terrorism, sexual offenders et cetera. Suddenly, this quiet historical anachronism in the code has had a new light shone on it and peace bonds have become valuable.

Peace bonds are often used as an alternative. The previous witness spoke about diversion and alternatives to the criminal process. Peace bonds are often used in that way. The traditional sense is to use them when someone feels a threat and so on, but they are often used as an alternative to more serious criminal offences as part of a plea bargain.

Judges do not make prohibition orders willy-nilly. If there is evidence, and a judge is persuaded, that the prohibition is appropriate, then there should be a lawful mechanism to have it placed in the peace bond and a lawful mechanism to enforce it.

I take a strong position on it. I think it is a valuable tool that allows some of the criminal remedies to be used without visiting a criminal record and all such that a record carries with it on the person before the courts.

I think it would be a great shame if it were challenged. As a lawyer, I do not think there is a basis for a constitutional challenge, but I have been wrong before. I think it would be a great shame if it was challenged and that challenge was upheld. I hope that a court assessing that kind of challenge looks at the social policy and public policy importance, and balances that importance in making a decision. Certainly, the Supreme Court of Canada has demonstrated such a tendency in the past.

D'un point de vue pratique ou juridique, faites-vous une véritable distinction entre les ordonnances de probation, les ordonnances de sursis et l'engagement de ne pas troubler l'ordre public en ce qui concerne la capacité d'imposer le prélèvement d'échantillons?

M. Westwick : Non. Il est clair que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public est un merveilleux outil du Code criminel. Je ne veux pas parler au nom des juges, mais je pense qu'ils pourraient vous dire qu'ils émettent régulièrement et de façon importante des ordonnances d'engagement de ne pas troubler l'ordre public.

Il y a des années, les juges n'exigeaient d'engagement de ne pas troubler l'ordre public qu'en deuxième analyse, voire à titre de substitution à autre chose. Il en est maintenant de plus en plus question dans le Code criminel et les juges y ont recours dans toutes sortes de situations. Cet intérêt accru est en partie attribuable aux articles 810.2 et 810.3 traitant de terrorisme, de délinquance sexuelle et d'autres sujets. Soudainement, cet anachronisme historique discret du code a suscité un nouvel intérêt et on a commencé à voir toute la valeur que représentent les ordonnances d'engagement de ne pas troubler l'ordre public.

L'engagement de ne pas troubler l'ordre public est souvent invoqué à titre substitutif. Le témoin qui m'a précédé vous a parlé de la déjudiciarisation et des moyens de substitution à la procédure pénale. C'est souvent dans ce genre de conditions qu'on impose l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. On y a habituellement recours quand quelqu'un se sent menacé, mais ces ordonnances sont aussi très souvent émises comme variantes de peines au pénal, dans le cadre d'un plaidoyer de culpabilité concernant un crime grave.

Les juges n'imposent pas d'interdiction au petit bonheur la chance. Si, au vu de la preuve, le juge est convaincu qu'une interdiction s'impose, il lui faut pouvoir compter sur un mécanisme légal lui permettant de l'inscrire dans son ordonnance d'engagement de ne pas troubler l'ordre public et il doit exister un mécanisme légal pour faire respecter cette condition.

J'ai une opinion bien arrêtée à cet égard. J'estime que c'est un outil valable qui permet d'appliquer certains recours en droit sans avoir à utiliser ceux qui occasionnent l'ouverture d'un casier judiciaire en situation de criminalisation.

J'estime qu'il serait fort dommage que ce projet de loi soit contesté. L'avocat que je suis pense qu'il n'y a pas de fondement à une contestation constitutionnelle, mais il m'est déjà arrivé de me tromper. Je pense qu'il serait fort regrettable que ce projet de loi soit contesté et que la contestation l'emporte. J'espère que le tribunal appelé à trancher une telle contestation soupèsera sa décision au vu de l'importance de la politique sociale et de la politique publique. C'est évidemment ce que la Cour suprême du Canada a eu tendance à démontrer dans le passé.

I do not back off on the peace bonds. Peace bonds are an important aspect of day-to-day criminal law and are used a great deal in down-in-the-trenches courtrooms. Peace bonds are an important tool.

Senator Wallace: Finally, as I am sure you know, the bill deals with the establishment of minimum federal standards that will be applicable throughout the country in respect of this requirement to provide samples. However, the bill also envisages working closely with the provinces in the actual procedural administration, handling of the samples and the detailed portion of it.

Do you have any comment as to how you see that relationship and the effectiveness with which the bill addresses that relationship between the federal and provincial responsibilities in this regard?

Mr. Westwick: I believe the federal power is used to set standards, and the provincial authority is used to detail them. If my understanding is correct, then I applaud Parliament for their wisdom, because it is important that there are standards. At the same time, Parliament also wants to ensure that regional differences or practices can be incorporated into the procedure or process.

That is my read of the bill. I think Parliament is to be complimented for striking that balance between national standards, which will apply across the country, and allowing for regional and provincial processes. I think that balance is wise.

Senator Wallace: That was helpful.

The Chair: I stand to be corrected on this — and I see that Mr. Hoover is still here — but I thought I heard the minister say that it would not be quite the process that you have outlined in at least a number of cases. It would be more like the federal government holding a reserve power to step in if the provincial regulations either did not exist or were egregiously inappropriate. In such an instance, the government would then have the right to step in with its own regulations.

There are some things that only the federal government can do anyway, but if Mr. Hoover wants to come forward and correct me, he can do that. If his silence lends consent —

Mr. Hoover: That is close enough.

The Chair: I wanted to say that so you know what was said before you were able to get here, while you were in other meetings.

Mr. Westwick: I am still comfortable with that approach. I think it still allows for the objective of balancing national standards and regional practice. It allows the federal government

Je ne recule pas sur la question de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Cet engagement est un aspect important de l'application du droit pénal au quotidien, puisque cet outil est souvent employé par les tribunaux de première ligne.

Le sénateur Wallace : Enfin, et je suis certain que vous ne l'ignorez pas, le projet de loi prévoit l'instauration de normes fédérales minimales qui seront appliquées à l'échelle du pays en ce qui a trait à l'obligation de produire des échantillons. Toutefois, le projet de loi prévoit également un travail en étroite collaboration avec les provinces au sujet de l'administration de la procédure en ce qui concerne le traitement des échantillons et les détails de la procédure.

Comment envisagez-vous cette relation et l'efficacité avec laquelle ce projet de loi traite du lien entre les responsabilités fédérales et les responsabilités provinciales à cet égard?

M. Westwick : Je crois que le fédéral a le pouvoir de fixer les normes et que les provinces ont le pouvoir de les préciser. Si j'ai bien compris ce dont il retourne, je me dois d'applaudir le Parlement pour sa sagesse, parce qu'il importe que nous disposions de normes. D'un autre côté, le Parlement veut veiller à ce qu'on tienne compte des différences ou des pratiques régionales dans les procédures ou les processus.

C'est ainsi que j'interprète le projet de loi. Je crois qu'il faut féliciter le Parlement d'avoir trouvé un équilibre entre l'application des normes nationales, à l'échelle du Canada, et l'application de processus régionaux et provinciaux. Il était très sage de réaliser cet équilibre.

Le sénateur Wallace : C'était très utile.

La présidente : Corrigez-moi si je me trompe — et je me rends compte que M. Hoover est encore parmi nous —, mais je crois avoir entendu le ministre déclarer qu'il ne s'agirait pas tout à fait du processus décrit dans quelques cas au moins. Il serait davantage question que le gouvernement détienne en réserve un pouvoir qu'il pourrait invoquer en l'absence de règlements provinciaux ou si les règlements étaient monumentalement inappropriés. Dans ce cas, le gouvernement aurait alors le droit d'imposer sa propre réglementation.

De toute façon, il y a un certain nombre de choses à propos desquelles seul le gouvernement fédéral a le pouvoir d'agir, mais si M. Hoover veut s'avancer et me corriger, il peut le faire. Si je déduis de son silence qu'il est d'accord...

M. Hoover : C'est à peu près ça.

La présidente : Je tenais à rappeler ce qui s'était dit avant que vous ne nous rejoigniez, pendant que vous participiez à d'autres réunions.

M. Westwick : Cette approche ne me dérange pas non plus. Je crois qu'elle permet toujours un équilibre entre les normes nationales et les pratiques régionales. Cela permettra au

to step in if they are not satisfied that those standards are being applied. I think that approach is good and wise.

Senator Chaput: I am happy to hear that you find this bill a valuable, needed tool that will help you in your work, and that it is filling a gap.

Nothing is perfect and I want to know your advice. If the bill were to be strengthened, what would you add?

Mr. Westwick: No one has ever accused me of being shy to make suggestions to Parliament in that regard, but today I come before you without a great number of recommendations.

As part of my preparation, I emailed our committee members. The committee represents police at all levels — municipal, provincial and federal — across Canada. The committee represents about 20 different police services. They all came back quickly and said they agree that this bill is good and the right move. I said to my colleagues that I think this is the first time we have not had someone say, "yes, but. . . ." There was none of that.

A small concern was raised about the inability of police to disclose the results of an analysis, except in an investigative or prosecutorial way. It was felt that it might be advantageous to be able to give the results to the probation officer so that perhaps the probation supervisor could use administrative levers to respond to the fact that there was a breach.

Those things go on in the system from time to time. The police or someone may feel the breach does not justify a prosecution and perhaps could be responded to in another way. That disclosure appears not to be permitted under the act.

I do not want to say I do not have anything, because that was one point that was raised. However, I do not want to say that it was seen as a major concern by any of our members.

Senator Chaput: Some people think that Bill C-30 risks having a disproportionate impact on people struggling with addictions; for example, on Aboriginals. Do you think that could be the case?

Mr. Westwick: I will put forward a slightly different view than the previous witness in terms of the role that alcohol and drugs play in criminal conduct. He pointed to fraud as an example where alcohol and drugs may not be a factor. However, when we are dealing with street-level crime, which is the crime that affects so many people — the break and enters, the car thefts, the minor assaults and the kinds of situations where probation is often turned to in the courts and where these kinds of prohibitions are put in — alcohol and drugs, in my submission, play a huge part in the commission of the crime. Therefore, it makes complete sense

gouvernement fédéral d'intervenir s'il n'est pas convaincu que les normes sont appliquées. J'estime que cette démarche est à la fois bonne et sage.

Le sénateur Chaput : Je suis heureuse de vous entendre dire que ce projet de loi est valable et qu'il est nécessaire pour vous aider dans votre travail, outre qu'il va combler une lacune.

Rien n'est parfait et je voulais recueillir votre avis. Si l'on devait renforcer ce projet de loi, qu'y ajouteriez-vous?

M. Westwick : On ne m'a jamais accusé d'avoir hésité à faire des recommandations au Parlement sur ce genre de choses, mais je me présente aujourd'hui devant vous sans avoir grand-chose à vous dire à ce sujet.

À l'étape de ma préparation pour ce témoignage, j'ai envoyé un courriel à tous les membres de notre comité. Ce comité représente tous les services policiers au Canada : municipaux, provinciaux et fédéral. Le comité représente une vingtaine de corps policiers différents. Tous les membres m'ont répondu rapidement en me disant qu'ils sont d'accord avec le fait que le projet de loi est bon et qu'il est la bonne chose à faire. Je leur ai fait remarquer que, pour la première fois peut-être, personne n'avait émis de « oui, mais... ». Il n'y a pas eu de « mais ».

Une seule petite réserve a été émise au sujet de l'incapacité des policiers de divulguer les résultats d'une analyse en dehors d'une enquête ou d'une poursuite. On s'est dit qu'il serait peut-être intéressant de pouvoir communiquer les résultats à l'agent de probation pour que son responsable fasse jouer des leviers administratifs afin de réagir à l'inobservation de la condition.

On constate occasionnellement ce genre de choses dans le système. Un policier ou quelqu'un d'autre peut juger que le manquement à la condition fixée ne justifie pas la judiciarisation de l'affaire et qu'il y a peut-être lieu d'y réagir d'une autre façon. Il semble que ce type de divulgation ne soit pas permis aux termes de la loi.

Je ne veux pas affirmer que je n'ai rien à redire, parce que cet aspect a été soulevé. Cependant, je ne veux pas vous faire croire qu'un de nos membres y a vu un problème majeur.

Le sénateur Chaput : Certains pensent que le projet de loi C-30 pourrait avoir un effet disproportionné sur les personnes aux prises avec des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, comme les Autochtones. Pensez-vous que tel pourrait être le cas?

M. Westwick : Je vais exprimer un point de vue légèrement différent de celui du témoin qui m'a précédé à propos du rôle que l'alcool et les drogues jouent dans un comportement criminel. Il a cité la fraude comme exemple de crime où l'alcool et les drogues n'interviennent pas. Cependant, dans le cas des crimes de rue, soit le genre de criminalité qui touche le plus grand nombre de personnes — comme les cambriolages, les vols d'automobiles, les voies de fait simples pour lesquels les tribunaux imposent souvent la probation de même que ce genre d'interdictions — j'affirmerais plutôt que l'alcool et les drogues occupent une place considérable

that there should be a link in the probation to what was the root of the crime. The link makes complete sense.

However, to address your question more directly, with the success we see with drug treatment courts, albeit of a modest nature, and the experience that regular practitioners in the criminal justice see with substance abuse, I suggest there is a need to address substance abuse in a broader public policy way.

Having said that, this bill is a meaningful step forward and there needs to be realistic provisions, and realistic accountability and enforceability. However, that does not mean that we should be content and not move forward with direct public policy approaches to substance abuse.

Senator Chaput: Do you think we need additional resources? I suppose there is never enough.

Mr. Westwick: I will give you an example. For years, I was a member of the board of directors of the Dave Smith Youth Treatment Centre here in Ottawa, which is a drug and alcohol treatment centre. One of their challenges has been, along with many of their fellow practitioners, to have a residential treatment centre. We are in the nation's capital and we do not have a residential treatment centre.

When Chief White came to Ottawa, he made it a personal challenge to move forward with the fundraising for that centre, and we are well on the way to having a residential treatment centre where meaningful steps can be taken towards addressing this issue. I take my hat off to Justice Peter Wright here in Ottawa, because it is not often that an initiative is taken by the judiciary. Justice Wright and Justice Beaman led the initiative for the Ottawa Drug Treatment Court, and it is a success.

The difficulty is that these things are resource-intensive, so the numbers are not overwhelming when measured against the list of offences, trials and so on. However, it is movement.

I would not want my own earnest views — and I think what I sense in your question, senator — to take away from the importance of this bill. At the same time, I would quickly agree with you that more needs to be done, but this bill needs to be done too.

dans la commission d'un crime. Il est donc tout à fait logique d'établir, dans la probation, un lien avec les causes fondamentales du crime. Ce lien semble être parfaitement sensé.

Cependant, et pour répondre plus directement à votre question — compte tenu du succès, même modeste, remporté par les tribunaux de traitement de la toxicomanie, ainsi que des constats établis par les acteurs réguliers de l'appareil de justice pénale en ce qui a trait à la consommation abusive d'alcools et d'autres drogues — je dirais qu'il faut s'attaquer au problème de la consommation abusive d'alcools et d'autres drogues par le biais d'une stratégie publique plus large.

Cela étant posé, ce projet de loi représente un véritable progrès et il doit être assorti de dispositions, de mesures de reddition de comptes et d'applications qui soient réalistes. Néanmoins, cela ne revient pas à dire que nous devons nous contenter de la façon dont il se présente actuellement pour ne pas opter pour une stratégie publique proposant des approches directes face au problème de la consommation abusive d'alcools et d'autres drogues.

Le sénateur Chaput : Estimez-vous que nous aurons besoin d'autres ressources? Je suppose qu'il n'y en aura jamais assez.

M. Westwick : Je vais vous donner un exemple. Pendant des années, j'ai siégé au conseil d'administration du Dave Smith Youth Treatment Centre, ici à Ottawa, qui est un centre de désintoxication pour alcooliques et drogués. Pendant longtemps, notre grand défi et celui de beaucoup d'autres acteurs du milieu, a été de disposer d'un centre de traitement à demeure. Nous nous trouvons dans la capitale nationale et il n'y a pas de centre comme ça.

Quand le chef White a été nommé à Ottawa, il s'est fixé comme défi personnel de récupérer les fonds nécessaires pour financer un tel centre et nous sommes maintenant en bonne voie de disposer d'un centre de traitement à demeure où l'on pourra prendre de véritables mesures pour s'attaquer à ce problème. Je lève mon chapeau au juge Peter Wright, d'Ottawa, parce qu'il est rare qu'une telle initiative soit conduite par un magistrat. Le juge Wright et le juge Beaman ont piloté l'initiative du Tribunal de traitement de la toxicomanie à Ottawa, qui est une réussite.

Le problème tient au fait que tous ces aspects mobilisent énormément de ressources en regard des nombres qui ne sont pas particulièrement impressionnants quand on les compare à la liste des infractions, des procès et ainsi de suite. Peu importe, il y a du mouvement.

Je ne voudrais pas, avec mes réflexions sérieuses — et je crois avoir détecté cela dans votre question, sénateur — atténuer l'importance de ce projet de loi. D'un autre côté, je m'empresse de vous rejoindre pour vous dire qu'il faut faire davantage, mais il faut aussi mener ce projet de loi à terme.

The Chair: Mr. Westwick, I will ask you something I asked the minister. We know there are no hard statistics. Statistics Canada does not have numbers on these things, nor, apparently, does anyone else. Nonetheless, you are in a bit of a privileged position.

The question is the following: It is now four and half years since the *Shoker* decision took away what, as you point out, everybody thought was an available tool. Are you aware of the practical impact that removing that tool has had on actual cases?

You spoke eloquently about, if you will, the cumulative impact of things like this bill on confidence in the justice system, police confidence indeed in the system, as well as confidence for the communities. However, in terms of impact on real cases, can you give us any indication at all of what we know, or do not know, about the real impact that has been felt so far in cases, as distinct from that broader communitarian, if you will, sense?

Mr. Westwick: I am glad you asked the question. I do not have any empirical data for you. I can give you anecdotal observations.

The Chair: Anecdotal is a lot better than nothing.

Mr. Westwick: I took advantage of an opportunity following a meeting today at the Ottawa Police Service to ask that very question: What sort of effect has this had? The first answer I received is that police officers were frustrated because they felt they were not able to do their job or respond to the courts. I go back to a point I made earlier. Courts see this situation as an affront; that people are breaching orders that they put in place to help them move forward.

To be more specific, as I understand it, this situation means that unless the breach or the degree of impairment that exists is significant, in other words, unless the person is really drunk, chances are officers simply will not enforce, because what is left to them is to give eyewitness evidence. The courts and defence counsel and the system are attuned to dealing with that kind of evidence, because the most common cases they deal with are impaired driving; that is where most of the criminal litigation comes. They are attuned to cross-examining police officers on the signs of impairment, and the signs of drug consumption are much harder to detect, to describe and to present from an evidentiary standpoint before the courts.

The problem is that when a police officer comes into contact with a person, which is how the situations occur — officers stop the car and they engage with the person for some other reason — they discover that there is a probation order with a prohibition

La présidente : Maître Westwick, je vais vous poser la même question que j'ai posée au ministre. Nous n'avons pas de statistiques de base. Pas plus que d'autres organisations, Statistique Canada ne dispose d'aucune donnée sur ce genre de choses. Quoi qu'il en soit, vous êtes dans une position plutôt privilégiée.

Voici ma question : cela fait maintenant quatre ans et demi que l'arrêt *Shoker* a retiré un outil, comme vous l'avez souligné, auquel tout le monde pensait pouvoir recourir. Avez-vous une idée de la répercussion que le retrait de cet outil a eue sur des causes réelles?

Vous avez fort bien expliqué l'effet cumulatif de certaines mesures, comme ce projet de loi, sur le niveau de confiance envers l'appareil de justice, sur le niveau de confiance des policiers qui font évidemment partie du système, de même que sur le niveau de confiance des collectivités. Toutefois, s'agissant des répercussions sur les causes effectives, avez-vous une idée de ce que l'on sait ou de ce que l'on ne sait pas de l'impact réel constaté jusqu'ici au niveau des causes mêmes, par opposition à ce qu'a ressenti la société en général?

M. Westwick : Je suis heureux que vous me posiez cette question. Je n'ai pas de données scientifiques à vous communiquer, mais nous avons fait des constats d'ordre anecdotique.

La présidente : Mieux vaut un constat anecdotique que rien.

M. Westwick : Aujourd'hui même, j'ai profité d'une réunion au Service de police d'Ottawa pour poser cette question : Quel genre d'effet cela a-t-il eu? La première réponse qu'on m'a donnée, c'est que les policiers sont frustrés parce qu'ils jugent ne pas être en mesure de faire leur travail ou de répondre aux tribunaux. J'en reviens donc à ce que j'ai dit tout à l'heure, les tribunaux voient un affront dans le fait que des justiciables enfreignent les ordonnances qu'ils ont émises afin de les aider à se sortir du pétrin.

Je vais être encore plus précis. À la façon dont je comprends cette situation, à moins que le manquement à la condition ou au degré d'affaiblissement soit très important — autrement dit, à moins que la personne n'ait été complètement saoule — il y a de fortes chances pour que les policiers ne cherchent tout simplement pas à faire appliquer la condition parce qu'ils n'ont aucune autre possibilité que de déposer en tant que témoins oculaires. Les tribunaux et les avocats de la défense, de même que le système tout entier, sont habitués à traiter ce genre de preuve parce que les causes les plus courantes concernent des cas de conduite avec facultés affaiblies qui font donc l'objet du plus grand nombre de poursuites pénales. Tout le système est habitué à contre-interroger les policiers au sujet des signes de défaillance et les signes de consommation de drogues sont beaucoup plus difficiles à déceler, à décrire et à déposer en preuve devant un tribunal.

Le problème se pose dès qu'un policier est en présence d'une telle personne. C'est là que tout s'enclenche. Le policier arrête le véhicule et s'adresse au conducteur pour une raison quelconque. Il se rend alors compte qu'il existe une ordonnance de probation

provision, and they get a whiff of alcohol or whatever. Unless the evidence of impairment is solid, strong and overwhelming, such as staggering and dramatically slurred speech, they are not dealing with it.

That situation is not good for a whole lot of reasons, not the least of which is that it does not take long for the person who is subject to this provision to understand that it is not enforceable. That lack of enforcement, therefore, creates an unhealthy situation. I would rather the provision not be there if there is not an enforceability, not because I want to see people being brought to jail but because, human nature being what it is, there needs to be an enforceability provision.

The Chair: On a different question, arising out of a letter we have received from the Privacy Commissioner — the first words here are my addition to the concept — particularly in the case of a peace bond, where, as has been discussed at some length today, the person has not been found guilty of anything, or indeed charged.

From the point of view of police officers, would it be an insuperable burden for a peace officer, a probation officer or whoever is demanding a sample that is not regularly scheduled, because there are reasonable grounds to believe or suspect, to have to state in writing the reasons for making the demand?

Mr. Westwick: The reasonableness of your question is self-evident. Certainly, it is a good idea. The difficulty, and why I do not endorse that suggestion, is that policing and enforcement, for many good reasons, has become hugely complicated, and each process that is added to provide an additional safeguard, all of which I accept and support, has a huge consequence to the large process of policing. Forms will have to be created; training will have to be undertaken; and it will take longer.

The Plecas study in British Columbia tracked the increase in process steps over the years in a number of common criminal offences, and the increased amounts of time and cost are staggering. I accept that those costs contribute to the kind of society we want to have, and that the police want to have too. These additions are always appealing. It is hard to disagree that one extra little safeguard might be a good idea. However, I invite you to consider the costs of those safeguards.

The Ottawa police budget of $200-odd million was recently passed. That figure is staggering for the nation's capital. So much of the expense is a result of legislative changes and the processes that arise from them. It is not as simple as having police officers jot something down. There will need to be a process.

assortie de certains interdits et il hume un relent d'alcool ou d'autres substances. À moins que les facultés affaiblies ne soient très évidentes, comme une titubation et une quasi-impossibilité d'articuler, le policier ne peut rien faire.

C'est une situation qui n'est pas bonne pour tout un tas de raisons, la plus grave étant qu'il ne faut pas grand temps à celui qui est visé par une telle interdiction pour comprendre que celle-ci n'est pas applicable. C'est donc ce défaut, sur le plan de l'exécution des conditions, qui occasionne des situations malsaines. Si elle ne peut être exécutoire, je préférerais que cette condition n'apparaisse pas ici, non pas parce que je veux qu'on jette ces gens-là en prison, mais parce que la nature humaine est ce qu'elle est et qu'il faut que la loi puisse être appliquée.

La présidente : J'ai une question différente à poser qui découle d'une lettre que nous avons reçue de la commissaire à la protection de la vie privée — l'introduction est de mon cru — qui concerne tout particulièrement l'engagement de ne pas troubler l'ordre public en vertu duquel, comme il en a été amplement question tout à l'heure, le probationnaire n'a pas été reconnu coupable et n'a pas été inculpé.

Est-ce que, pour un policier, un agent de probation ou toute autre personne qui réclamerait le prélèvement d'un échantillon non régulier, parce qu'il y aurait un motif raisonnable de croire ou de soupçonner qu'il y a infraction, il serait insurmontable de devoir consigner par écrit les motifs de la demande?

M. Westwick : Votre question est tout à fait raisonnable. Ce serait certainement une bonne idée. Malheureusement, et c'est pour cela que je n'avaliserai pas votre suggestion, le maintien de l'ordre et l'application de la loi sont, pour plein de bonnes raisons, devenus énormément compliqués et chaque processus qu'on ajoute pour améliorer les sauvegardes — des sauvegardes que j'accepte et que j'appuie dans tous les cas — a d'énormes répercussions sur le travail plus général des policiers. Il faudra créer des formulaires, former le personnel et cela prendra du temps.

L'étude de Plecas, en Colombie-Britannique, a consisté à recenser l'augmentation du nombre d'étapes qui, au fil des ans, ont été ajoutées aux processus pour un certain nombre de crimes courants. Les chercheurs ont conclu que le temps de traitement et les coûts ont grimpé en flèche. Je reconnais que ces coûts contribuent à bâtir le genre de société que nous désirons et que la police souhaite également. Ces ajouts sont toujours séduisants. On peut difficilement être en désaccord avec une petite sauvegarde supplémentaire qui peut s'avérer être une bonne idée. Cependant, je vous invite à réfléchir aux coûts que représentent ces sauvegardes.

Le budget de la police d'Ottawa de quelque 200 millions de dollars vient d'être adopté. Ce chiffre est stupéfiant pour la capitale nationale. Une grande partie de ce budget est due aux changements qui ont été apportés et aux processus qui en ont découlé. Ce n'est pas aussi simple que de demander à un jeune policier de prendre quelque chose en note. Un processus doit être mis en place.

The Chair: A form filled out in triplicate and all of that: That is why I mentioned the peace bond. I think there has been some agreement that the peace bond category is a bit different from all the others addressed in this bill.

Mr. Westwick: I accept that, but I want to push back a little, if I may. It is correct to say that a person on a peace bond has not been convicted. The presumption of innocence continues, as it should. However, it is not as though there has not been a process in a courtroom, before a judge, with counsel and with all the mechanisms of our system, including representation by counsel and the right of counsel to make submissions, and so on. This is not something that is done willy-nilly in the garage; it is something done for good reason by a judge on submissions to a person represented by counsel.

It is true that the individual is not a convicted person, and that is a good thing. This peace bond is an alternative to conviction, and for that alternative to conviction to be meaningful, it must have a little rigour surrounding it. If that rigour is stripped away, or more process is layered on, I fear that it will become lost. I repeat that the peace bond is a valuable tool to the courts to deal with many situations that might otherwise not be dealt with where, for any number of reasons, a charge is not being proceeded with. I caution.

The Chair: Thank you very much, Mr. Westwick. We know you had to make a particular effort to get here. As I said at the outset, we are grateful to you for coming, and on short notice. Your contribution has been valuable.

Mr. Westwick: I wish to thank your staff for helping me to get this done.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Thursday, March 10, 2011

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 10:34 a.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues. Thank you all for being here.

La présidente : Il faut remplir un formulaire en trois exemplaires et ainsi de suite. C'est pour ça que j'ai parlé de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public. Je pense qu'on s'entend sur le fait que ce genre d'engagement appartient à une catégorie un peu différente de toutes les autres visées par ce projet de loi.

M. Westwick : Je l'accepte, mais j'aimerais revenir un peu en arrière. On peut effectivement dire qu'une personne s'étant engagée à ne pas troubler l'ordre public bénéficie encore, comme il se doit, de la présomption d'innocence, qu'elle n'a pas été reconnue coupable. Cependant, ce n'est pas comme s'il n'y avait pas eu d'instance devant un tribunal et un juge, avec des avocats et toute la mécanique de notre système prévoyant notamment le droit à la représentation et la possibilité pour les avocats de déposer des observations, et cetera. Ce n'est pas quelque chose qui se fait au hasard, dans un garage; c'est un juge qui le fait pour une bonne raison, sur la foi d'arguments présentés par l'avocat du justiciable.

Il est vrai que ce justiciable n'a pas été reconnu coupable, ce qui est une bonne chose. Cet engagement de ne pas troubler l'ordre public vient se substituer à la condamnation et, pour avoir tout son sens, il faut que cette mesure de substitution à la condamnation fasse l'objet d'une certaine rigueur. Sinon, ou si le processus est dilué, je crains que celui-ci finisse par être inutile. Je répète que l'engagement de ne pas troubler l'ordre public est un instrument valable pour les tribunaux dans un grand nombre de situations qui pourraient ne pas être prises en compte et qui, pour toute une foule de raisons, ne donneraient pas lieu à une inculpation. Je fais une mise en garde.

La présidente : Merci beaucoup, maître Westwick. Nous sommes conscients que vous avez fait un effort particulier pour vous rendre à notre invitation. Comme je l'ai dit au début, nous vous sommes reconnaissants d'être venu à si peu de préavis. Votre contribution est très valable.

M. Westwick : Permettez-moi de remercier votre personnel de m'avoir aidé à faire tout ça.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le jeudi 10 mars 2011

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 10 h 34, pour l'étude article par article du projet de loi.

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

[*Traduction*]

La présidente : Bonjour, chers collègues. Merci à tous d'être ici.

[*Translation*]

As you know, we only have the clause-by-clause consideration of Bill C-30 on the agenda today. The Subcommittee on Agenda and Procedure decided that it was better to do this study now.

[*English*]

Are you in agreement, honourable senators?

Senator Joyal: I received from the Clerk of the Senate a copy of a letter sent to you, as chair of the standing committee, from the Privacy Commissioner of Canada, and I understand that our colleagues around the table have a copy of it.

The Chair: Yes.

Senator Joyal: May I move that it be printed as an appendix to the minutes of this committee?

The Chair: We expect to have the French translation of the letter available, probably by the end of this meeting. If you would like to make that same motion when the French translation is available, that would be terrific, or I suppose you could move that it be appended and that the French translation be appended as soon as it is available. Would you like to make that motion?

Senator Joyal: Yes, that the letter be appended when the French version is available.

The Chair: Do senators have any comments on that?

Is it agreed that we proceed that way with the Privacy Commissioner's letter?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Is it agreed that the committee then proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-30, An Act to amend the Criminal Code?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Agreed.

[*English*]

Shall clause 1, which contains the alternative title, stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 2 carry?

[*Français*]

Comme vous le savez, à l'ordre du jour aujourd'hui il n'y a que l'étude article par article du projet de loi C-30. Le Sous-comité du programme et de la procédure a décidé qu'il conviendrait de faire cette étude maintenant.

[*Traduction*]

Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Le sénateur Joyal : J'ai reçu, de la part du greffier du Sénat, une copie d'une lettre que le commissaire à la protection de la vie privée vous a envoyée en votre qualité de présidente du comité permanent, et d'après ce que je comprends, nos collègues en ont aussi reçu une copie.

La présidente : En effet.

Le sénateur Joyal : Puis-je proposer qu'elle soit imprimée en annexe au procès-verbal du comité?

La présidente : Nous devrions recevoir la traduction française de cette lettre d'ici la fin de la réunion. Si vous pouviez, à ce moment, présenter votre motion, ce serait parfait, ou vous pourriez encore proposer de l'annexer, ainsi que sa traduction française, dès qu'elle sera prête. Voulez-vous présenter cette motion?

Le sénateur Joyal : Oui, c'est-à-dire que la lettre soit annexée dès que sa version française sera disponible.

La présidente : Quelqu'un aimerait-il faire un commentaire à ce sujet?

Est-il convenu que nous procédions de cette façon au sujet de la lettre du commissaire à la protection de la vie privée?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Est-il convenu que le comité procède ensuite à l'étude article par article du projet de loi C-30, Loi modifiant le Code criminel?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

Êtes-vous d'accord de suspendre l'adoption du titre?

Des voix : D'accord.

La présidente : D'accord.

[*Traduction*]

Êtes-vous d'accord de reporter l'adoption de l'article 1, qui contient le titre subsidiaire?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 2 est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: No opposition, so carried.

[*English*]

Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*English*]

Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*English*]

Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*English*]

Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 10 carry?

[*English*]

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

Des voix : D'accord.

La présidente : Pas d'opposition, alors adopté.

[*Traduction*]

L'article 3 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 4 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Traduction*]

L'article 5 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 6 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Traduction*]

L'article 7 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 8 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Traduction*]

L'article 9 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 10 est-il adopté?

[*Traduction*]

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 11 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

[*Translation*]

The Chair: Shall clause 12 carry?

[*English*]

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall clause 14 carry?

[*English*]

You have to say it, senators.

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clause 1, which contains the alternative title, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*Translation*]

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

[*English*]

Shall the bill carry?

Some Hon. Senators: Agreed.

An Hon. Senator: On division.

The Chair: Carried, on division.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

An Hon. Senator: No.

The Chair: No. In that case, is it agreed that I report this bill to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Carried.

Colleagues, our next meeting will be on Monday, March 21, beginning at 11 o'clock in the morning. I am not sure what room we will be in, probably this one, but you will be notified about that. It is likely to be a very long day, colleagues, and we know already that a number of us will have conflicting commitments during that day. Therefore we ask each of you to provide us with a little chart of the precise hours when you will, if you do, have to be absent from the committee so that we can, if necessary, arrange for substitutes during that period. For example, I know that two

[*Français*]

La présidente : L'article 12 est-il adopté?

[*Traduction*]

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 13 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

L'article 14 est-il adopté?

[*Traduction*]

Vous devez le dire à voix haute, mesdames et messieurs les sénateurs.

Des voix : D'accord.

La présidente : L'article 1, qui contient le titre subsidiaire, est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Français*]

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

[*Traduction*]

Le projet de loi est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Une voix : Avec dissidence.

La présidente : Adopté, avec dissidence.

Est-ce que le comité veut annexer des observations au rapport?

Une voix : Non.

La présidente : Non. Dans ce cas, est-il convenu que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix : D'accord.

La présidente : Adopté.

Chers collègues, notre prochaine réunion aura lieu le lundi 21 mars à 11 heures, probablement dans cette salle-ci, mais je n'en suis pas certaine. On vous tiendra au courant. La journée sera certainement très chargée, chers collègues, et nous savons déjà qu'un bon nombre d'entre nous auront d'autres engagements ce jour-là. C'est pourquoi nous vous demandons de bien vouloir nous informer des heures exactes pendant lesquelles vous devrez vous absenter, le cas échéant, afin que nous puissions trouver des remplaçants si nécessaire. Par exemple, je sais que deux d'entre

of our members have conflicting committee commitments where they have to chair other committees during the period when we are likely to be hearing witnesses. We would like to know ahead of time who has conflicting commitments, all the way through the day and into the evening. It would be nice if we did not have to sit into the evening, but if we have to, we need to know people's timetables.

Senator Angus: The Senate is sitting that evening I believe as well; is that correct?

The Chair: The Senate is sitting that evening, but we have permission to sit.

Senator Angus: Is it Bill C-59? Is it just the one item?

The Chair: It is my understanding that that bill will be referred to us this afternoon. It has not happened yet, but we believe it will be happening, and yes, that will be the item.

[*Translation*]

Senator Chaput: Until what time should we be prepared to stay?

The Chair: That depends on the list of witnesses.

Senator Chaput: Until Senate rises?

The Chair: Even later. We will reserve the room until 9:30 p.m. We are obviously going to do our best to do a good job, and no one will cry if we finish before 9:30 p.m. That is why we have to find out everyone's availability.

[*English*]

The Chair: With that, colleagues, I want to thank you very much. You have all worked very hard for this committee over the last two weeks, and believe me, it has been appreciated. As well, I want to thank the staff, who have all worked very hard over the past two weeks.

[*Translation*]

Have a good break this week!

[*English*]

I will ask the steering committee to stay on for, we hope, a brief meeting now.

(The committee adjourned.)

vous devront probablement présider des séances d'autres comités au moment où nous entendrons des témoins. Nous aimerions savoir à l'avance qui devra s'absenter en raison d'autres engagements pendant la journée ou la soirée. Il serait bien que nous n'ayons pas à siéger pendant la soirée, mais si nous avons à le faire, nous devons connaître les horaires de tout le monde.

Le sénateur Angus : Je crois que le Sénat siège ce soir-là. Est-ce exact?

La présidente : En effet, mais nous avons la permission de siéger.

Le sénateur Angus : S'agit-il du projet de loi C-59? Est-ce le seul point à l'ordre du jour?

La présidente : D'après ce que je comprends, ce projet de loi nous sera renvoyé cet après-midi. Ce n'est pas encore fait, mais nous croyons que c'est ce qui va se passer, et oui, ce sera le point à l'ordre du jour.

[*Français*]

Le sénateur Chaput : On peut s'attendre à siéger jusqu'à quelle heure?

La présidente : Cela dépend de la liste des témoins.

Le sénateur Chaput : Jusqu'au Sénat?

La présidente : Même plus tard. On va réserver la salle jusqu'à 21 h 30. Évidemment, on fera de notre mieux pour faire un bon travail, et personne ne va pleurer si on termine avant 21 h 30. C'est pourquoi il faut se renseigner sur les disponibilités de tout le monde.

[*Traduction*]

La présidente : Sur ce, chers collègues, je vous remercie beaucoup. Vous avez tous travaillé très fort pour nous ces deux dernières semaines, et croyez-moi, nous vous en sommes reconnaissants. Je tiens aussi à remercier tous les membres du personnel, qui ont travaillé très fort ces deux dernières semaines.

[*Français*]

Bonne semaine de relâche!

[*Traduction*]

Je demanderais aux membres du comité de direction de rester pour, souhaitons-le, une courte réunion.

(La séance est levée.)

Appendix A

Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél.: (613) 995-8210
Télec.: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

MAR - 9 2011

Senator Joan Fraser
Chair, Senate Standing Committee on
Legal and Constitutional Affairs
The Senate
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Senator Fraser:

I am writing in regard to *Bill C-30: Response to the Supreme Court of Canada Decision in R. v. Shoker Act.*

Unfortunately, both myself, and the Assistant Commissioner are outside Ottawa and unable to appear before the Committee this week. I would therefore ask that you accept these written submissions in the circumstances. I would also be pleased to appear at a later date should the Committee have any questions about these submissions or wish to discuss other aspects of the Bill further.

Summary of the Bill and background context

Bill C-30 creates a scheme to govern the mandatory provision of bodily samples in order to confirm individuals' compliance with court imposed conditions requiring abstention from alcohol, drugs or other intoxicating substances. The scheme is a response to the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Shoker*, [2006] 2 S.C.R. 399, which held that absent specific legislative authority, judges cannot require bodily samples to be furnished by an individual on probation in order to enforce an abstention condition.

The Bill contemplates two mechanisms for the taking of bodily samples. The first (a "reasonable grounds" demand) would empower courts to require individuals on probation or subject to a peace bond who must abstain from the consumption or use of intoxicating substances to furnish a bodily sample to peace officers, probation officers or other designated persons who have reasonable grounds to *believe* that the individual has breached the abstention condition. In the case of an individual subject to a conditional sentence, the Bill sets the threshold to the lower standard of "reasonable grounds to *suspect*".

The second mechanism for the taking of bodily samples is a process of "scheduled screenings" whereby a court could order an individual to provide bodily samples for analysis at regular intervals to be specified by officials responsible for supervising abstention orders. The Bill would require written notice of an initial screening to be provided to an offender or defendant at least twenty-four hours in

.../2

advance. Subsequent samples may be taken at regular intervals of at least seven days. The Bill includes a form that must be served on an offender or defendant that would specify the relevant places, times, dates and intervals. Other than a twenty-four hour advance notice, a "scheduled screen" demand is essentially random in that an official does not require any evidentiary basis to suspect a breach of an abstention condition before demanding the provision of a bodily sample.

In many respects, Bill C-30 represents a departure from ordinary standards of law enforcement under which the state independently gathers proof of criminal offences without compelling the individual subject to an investigation to participate in his or her own conviction. Under Bill C-30, individuals who are already subject to a significant amount of state oversight are compelled to provide bodily samples, the analysis of which can be used against them.

In the case of both a "reasonable grounds" demand and "scheduled screen" demand, the results of the analysis of bodily samples would be admissible in evidence against an individual to prove a breach of the abstention condition in issue. In the case of an individual on probation or subject to a peace bond, a breach of an abstention condition in an existing court order constitutes a new criminal offence that could result in imprisonment. For an individual serving a conditional sentence, breach of an abstention condition could result in the loss of the privilege of serving a jail sentence in the community.

Comments on the Bill

Interference with an individual's bodily integrity engages fundamental privacy rights and as such, requires a high standard of justification. As the Supreme Court of Canada recognized in the *Shoker* decision, a requirement to provide the state with bodily samples for law enforcement purposes is "highly intrusive" and must be "subject to stringent standards and safeguards to meet constitutional requirements". With this background in mind, I would offer the following specific comments on the Bill.

There are several privacy protections already in the Bill. For instance, test results are to be used solely for the purpose of determining compliance with the relevant abstention order and, in the event of a positive screen, the prosecution of this offence. Test results cannot be disclosed other than to the subject, or in the course of an investigation or proceeding against the subject for breach of a court imposed abstention condition. Only if anonymized, may test results be otherwise reported for statistical or other research purposes. A violation of these provisions constitutes an offence punishable on summary conviction.

.../3

These privacy protective safeguards are very important and offer significant protection to individuals' privacy rights. They should operate to preclude unauthorized secondary uses of highly sensitive bodily samples and ensure an appropriate degree of confidentiality for the results of bodily sample testing.

This being said, there are a few other privacy safeguards I suggest may further enhance the Bill. While the general authority for both a "reasonable grounds" demand and a "scheduled screen" demand must be imposed by a court initially, the assessment of when "reasonable grounds" to believe or suspect that breach of an abstention condition exist in particular circumstances, is made by a peace officer, a probation officer or other designated person. In other words, the reasonable grounds assessment is made by those individuals responsible for enforcing the abstention condition, as opposed to an independent judicial adjudicator as should ideally be the case when such fundamental rights are at stake.

I am of the view that this situation could be strengthened by requiring the designated official who makes a "reasonable grounds" demand to document in writing the basis for the demand in a notice to be provided to the offender or defendant at the time the demand is made or as soon as practicable thereafter. While this would not prevent unauthorized demands, it would be one means of introducing transparency and accountability for the exercise of this significant and discretionary new power.

A "scheduled screen" demand would permit extremely close monitoring of individuals and frequent demands for bodily samples. While the Bill imposes some general limits on the timing and frequency of "scheduled screen" demands, decisions with respect to when and how often samples may be demanded remain highly discretionary and privacy invasive. Like the "reasonable grounds" demand contemplated by the Bill, the "scheduled screen" demand is administered by those responsible for enforcing abstention conditions imposed on individuals subject to a probation order, conditional sentence or peace bond.

In view of the particularly invasive and discretionary nature of the "scheduled screen" demands contemplated by the Bill, I would encourage the Committee to consider an amendment that would make a "scheduled screen" demand available only in those cases where a judge is satisfied that a "reasonable grounds" demand is unlikely to be effective in ensuring compliance with an abstention order. This would help ensure that the use of a "scheduled screen" demand was reserved for only those offenders and defendants in respect of whom such close, discretionary and privacy-invasive monitoring would be demonstrably necessary on the basis of evidence before a neutral judicial adjudicator.

.../4

Other opportunities to build in privacy protections and help ensure the reasonableness of the scheme as a whole may be addressed by way of regulations not yet available for review. For example, the kinds of bodily samples and the manner in which they will be taken, stored, analyzed and destroyed are to be spelled out in regulations. Because specific information regarding these important operational issues is not yet available, I am unable to offer much in the way of specific comments. In addition, many of the matters that will be the subject of regulations to come will touch on matters that fall within the jurisdiction of my provincial and territorial counterparts. As a result, I would encourage those responsible for drafting the regulations to consult with my office as well as provincial and territorial privacy oversight agencies as appropriate. The Committee may also wish to ensure it is consulted on or has an opportunity to review draft regulations once they are available.

Before closing, there is one important regulatory matter within federal jurisdiction that bears specific mention. Bill C-30 authorizes the Governor in Council to make regulations respecting the length of time bodily samples may be retained. In view of the highly sensitive nature of the bodily samples themselves and the personal information associated with them, I am strongly in favour of regulations that would limit the retention of bodily samples to only as long as is reasonably and demonstrably necessary to monitor and enforce compliance with an abstention condition. In the case of samples giving rise to negative results, this time period should be necessarily brief or non-existent.

I appreciate the opportunity to provide the Committee with my views on Bill C-30 and reiterate my willingness to appear before the Committee to discuss them further should the Committee desire.

Yours sincerely,

for,

Jennifer Stoddart
Privacy Commissioner of Canada

c.c.: Shaila Anwar, Clerk

Annexe A

Privacy Commissioner of Canada

112 Kent Street
Ottawa, Ontario
K1A 1H3
Tel.: (613) 995-8210
Fax: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

112, rue Kent
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3
Tél.: (613) 995-8210
Télec.: (613) 947-6850
1-800-282-1376
www.privcom.gc.ca

MAR - 9 2011

L'honorable Joan Fraser, sénateur
Présidente
Comité sénatorial permanent des
affaires juridiques et constitutionnelles
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Madame le Sénateur,

Je vous écris au sujet du projet de loi C-30, *Loi donnant suite à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire R. c. Shoker*.

Malheureusement, la commissaire adjointe et moi-même sommes à l'extérieur d'Ottawa et dans l'incapacité de comparaître devant le comité cette semaine. Je vous demande donc de bien vouloir accepter ces commentaires par écrit. Je serais tout à fait disposée à comparaître à une date ultérieure, si le Comité a des questions à me poser au sujet de nos commentaires ou pour discuter d'autres aspects du projet de loi.

Résumé du projet de loi et contexte

Le projet de loi C-30 crée un régime régissant la fourniture obligatoire d'échantillons de substances corporelles afin de confirmer que la personne respecte les conditions imposées par une ordonnance du tribunal lui intimant de s'abstenir de consommer des drogues, de l'alcool ou d'autres substances toxiques. Le régime est proposé en réponse à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Shoker,* [2006] 2 R.C.S. 399, qui expliquait qu'en l'absence d'un pouvoir législatif précis, les juges ne peuvent ordonner à une personne sous probation de fournir des échantillons de substances corporelles afin de vérifier si elle respecte la condition interdisant la consommation de drogues ou d'alcool.

Le projet de loi envisage deux mécanismes pour le prélèvement d'échantillons de substances corporelles. Le premier (une demande « fondée sur des motifs raisonnables ») autoriserait les tribunaux à exiger d'une personne en probation ou assujettie à une ordonnance d'engagement de ne pas troubler l'ordre public assortie d'une condition de s'abstenir de consommer ou d'utiliser des substances toxiques qu'elle fournisse un échantillon de substance corporelle à un agent de la paix, à un agent de probation ou à une autre personne désignée qui aurait des motifs raisonnables de *croire* qu'elle a enfreint cette condition. Dans le cas d'une personne assujettie à une peine avec sursis, le projet de loi établit au plus bas niveau les critères d'évaluation des « motifs raisonnables de soupçonner ». .../2

Le deuxième mécanisme prévu dans le projet de loi pour le prélèvement d'échantillons de substances corporelles est un processus de contrôles réguliers au moyen duquel le tribunal pourrait ordonner qu'une personne fournisse des échantillons de substances corporelles aux fins d'analyse à intervalles réguliers fixés par les responsables désignés de la surveillance des ordonnances d'interdiction de consommer certaines substances. Pour le contrôle initial, le délinquant ou le défendeur devrait recevoir par écrit un préavis d'au moins 24 heures. Par la suite, les échantillons pourraient être prélevés à intervalles réguliers d'au moins sept jours. Le projet de loi comprend un formulaire qui serait présenté au délinquant ou au défendeur pour indiquer les lieux, heures, dates et intervalles fixés. Si elle ne fait pas l'objet d'un préavis de vingt-quatre heures, une demande de contrôle à intervalles réguliers est un processus essentiellement aléatoire, car le responsable n'est pas tenu de justifier d'une quelconque façon ses soupçons relativement à la violation d'une condition d'interdiction de consommer certaines substances avant d'exiger un échantillon de substances corporelles.

À bien des égards, le projet de loi C-30 constitue une déviation par rapport aux normes ordinaires d'exécution selon lesquelles l'État doit réunir les preuves d'une infraction criminelle sans sommer la personne visée par l'enquête à participer à sa propre conviction de culpabilité. En vertu du projet de loi C-30, quiconque fait déjà l'objet d'une surveillance considérable de la part de l'État est tenu de fournir des échantillons de substances corporelles. L'analyse de ces échantillons pourrait être utilisée contre lui.

Qu'il s'agisse d'une demande fondée sur des motifs raisonnables ou d'une demande de contrôle à intervalles réguliers, les résultats de l'analyse des échantillons de substances corporelles seraient admissibles en preuve contre la personne visée pour prouver la violation de la condition d'interdiction de consommer certaines substances. Dans le cas d'une personne en probation ou assujettie à une ordonnance de ne pas troubler l'ordre public, la violation d'une condition d'interdiction de consommer certaines substances prévue dans une ordonnance du tribunal constitue une nouvelle infraction criminelle qui le rend passible d'une peine d'emprisonnement. Pour une personne qui purge une peine avec sursis, la violation d'une condition d'interdiction de consommer certaines substances pourrait entraîner la perte du privilège de purger sa peine dans la collectivité.

.../3

Commentaires sur le projet de loi

L'interférence avec l'intégrité corporelle d'une personne touche des droits fondamentaux en ce qui concerne la protection de la vie privée et, par conséquent, doit faire l'objet d'une norme élevée de justification. Comme le reconnaît la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Shoker*, l'exigence de fournir à l'État un échantillon de substances corporelles aux fins de l'application de la loi est « très envahissante » et doit être assujettie « à des normes et à des garanties rigoureuses qui permettent de satisfaire aux exigences de la Constitution ». C'est en tenant compte de ce contexte que j'aimerais vous faire part de mes commentaires au sujet du projet de loi.

Il existe plusieurs formes de protections de la vie privées dans le projet de loi. Par exemple, les résultats ne servent qu'à savoir si une ordonnance particulière d'interdiction de consommer certaines substances est respectée et, dans le cas contraire, d'entamer des poursuites pour cette infraction. Les résultats de tests ne peuvent être communiqués qu'au sujet ou dans le cadre d'une enquête ou d'une procédure intentée contre le sujet pour violation d'une condition d'interdiction de consommer certaines substances émise par la cour. Seuls les résultats de tests ayant été dépersonnalisés peuvent servir aux statistiques ou à la recherche. La violation de ces dispositions constitue une infraction punissable par procédure sommaire.

Ces garanties de protection de la vie privée sont très importantes et offrent une protection considérable du droit à la vie privée des particuliers. Elles doivent permettre d'empêcher l'utilisation secondaire d'échantillons de substances corporelles extrêmement confidentiels et d'assurer la confidentialité appropriée des résultats des tests sur ces échantillons.

Cela étant dit, l'ajout de quelques dispositions supplémentaires relatives à la protection de la vie privée pourrait améliorer dans une plus grande mesure le projet de loi. Même si le pouvoir général d'une demande fondée sur des motifs raisonnables et d'une demande de contrôle à intervalles réguliers doit d'abord être conféré par un tribunal, l'évaluation des motifs raisonnables de croire ou de soupçonner une violation de l'interdiction de consommer de la drogue, de l'alcool ou d'autres substances toxiques dans des circonstances précises doit être faite par un agent de la paix, un agent de probation ou une autre personne. Autrement dit, l'évaluation des motifs raisonnables est effectuée par les personnes responsables de

.../4

l'application de la condition d'interdiction de consommer certaines substances plutôt que par un arbitre judiciaire indépendant, comme cela devrait être le cas lorsque des droits fondamentaux sont en jeu.

Selon moi, cette situation pourrait être renforcée si la personne responsable désignée qui présente une demande fondée sur des motifs raisonnables était tenue de documenter par écrit le fondement de la demande dans un avis donné au délinquant ou au défendeur au moment où la demande est présentée ou dès que possible par la suite. Même si cette mesure n'empêcherait pas les demandes non autorisées, elle constituerait un moyen d'intégrer les principes de responsabilité et de transparence à l'exercice de ce nouveau pouvoir important et discrétionnaire.

Une demande de contrôle à intervalles réguliers exigerait une surveillance très attentive des personnes et des demandes fréquentes d'échantillons de substances corporelles. Si le projet de loi impose quelques limites générales quant au moment et à la fréquence des demandes de contrôle à intervalles réguliers, les décisions au sujet du moment et de la fréquence auxquels ces échantillons sont exigibles demeurent largement discrétionnaires et porteraient atteinte à la vie privée. Tout comme la demande fondée sur des motifs raisonnables prévue dans le projet de loi, la demande de contrôle à intervalles réguliers est administrée par les agents responsables de faire respecter les conditions d'interdiction de consommer certaines substances imposées aux personnes assujetties à une ordonnance de probation, une ordonnance de sursis ou un engagement de ne pas troubler l'ordre public.

En raison du caractère particulièrement envahissant et discrétionnaire des demandes de contrôle à intervalles réguliers prévues dans le projet de loi, j'invite le Comité à envisager une modification qui rendrait possible une demande de contrôle à intervalles réguliers seulement dans les cas où un juge est convaincu qu'une demande fondée sur des motifs raisonnables sera vraisemblablement inefficace en vue de faire respecter l'ordonnance d'interdiction de consommer certaines substances. Cela permettra de veiller à ce qu'une demande de contrôle à intervalles réguliers ne vise que le délinquant ou le défendeur à l'égard duquel il est démontré, preuves à l'appui, devant un arbitre judiciaire, qu'une surveillance serrée, discrétionnaire et portant atteinte à la vie privée est nécessaire.

D'autres occasions de mettre sur pied des mesures de protection de la vie privée et d'aider à assurer le caractère raisonnable du régime dans son ensemble peuvent être régis par un règlement non encore disponible pour examen. Ainsi, les types

.../5

d'échantillons de substances corporelles et la manière dont ces échantillons seront prélevés, conservés, analysés et détruits doivent être fixés par règlement. Comme des renseignements précis au sujet de ces importantes questions opérationnelles ne sont pas encore disponibles, je ne puis formuler des commentaires précis à cet égard. En outre, plusieurs des questions qui feront l'objet d'un futur règlement porteront sur des questions qui sont du ressort de mes homologues provinciaux et territoriaux. J'invite donc les personnes qui auront la responsabilité de rédiger le règlement à consulter le Commissariat et les organismes de surveillance provinciaux et territoriaux, s'il y a lieu. Le Comité souhaiterait peut-être également être consulté et avoir l'occasion d'examiner les ébauches de la réglementation aussitôt que celles-ci seront disponibles.

Avant de conclure, il existe une importante question de réglementation de responsabilité fédérale qui mérite d'être mentionnée expressément. Le projet de loi C-30 autorise le gouverneur en conseil à prévoir, par règlement, les délais de destruction des échantillons de substances corporelles. En raison de la nature extrêmement confidentielle des échantillons de substances corporelles eux-mêmes et des renseignements personnels qui en découlent, je suis fortement en faveur de l'adoption d'un règlement qui limiterait la conservation des échantillons d'échantillons de substances corporelles qu'aussi longtemps qu'il est raisonnablement justifié de le faire pour permettre le contrôle du respect de la condition d'interdiction de consommer certaines substances. Dans le cas des échantillons dont les résultats se révéleraient négatifs, ces délais devraient être de courte durée ou inexistants.

Je suis heureuse d'avoir la possibilité de faire part au Comité de mes commentaires sur le projet de loi C-30 et je réitère ma volonté de comparaître devant le Comité si celui-ci a des questions sur mes commentaires.

Veuillez agréer, Madame le Sénateur, l'expression de ma considération distinguée.

La commissaire à la protection
de la vie privée du Canada,

pour :
Jennifer Stoddart

c.c.: Shaila Anwar, greffier

APPEARING

Wednesday, March 9, 2011

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

WITNESSES

Wednesday, March 9, 2011

Department of Justice Canada:

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

Doug Hoover, Counsel, Criminal Law Policy Section;

As an individual:

Sanjeev Anand, Professor.

Criminal Lawyers' Association:

Vincenzo Rondinelli, Lawyer.

Canadian Association of Chiefs of Police:

Vincent Westwick, Chair, Law Reform Committee.

COMPARAÎT

Le mercredi 9 mars 2011

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

TÉMOINS

Le mercredi 9 mars 2011

Ministère de la Justice Canada :

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

Doug Hoover, avocat, Section de la politique en matière de droit pénal.

À titre personnel :

Sanjeev Anand, professeur.

Criminal Lawyers'Association :

Vincenzo Rondinelli, avocat.

Association canadienne des chefs de police :

Vincent Westwick, président du Comité de la réforme du droit.