

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 16, 2026

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 10:32 a.m. [ET] to examine Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code, the Youth Criminal Justice Act and the National Defence Act (bail and sentencing).

Senator David M. Arnot (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning, honourable senators. My name is David Arnot, a senator from Saskatchewan and the chair of this committee. I now invite my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: Julie Miville-Dechêne from Quebec.

Senator Oudar: Manuelle Oudar from Quebec.

Senator Dalphond: Pierre Dalphond from the De Lorimier division in Quebec.

Senator Clement: Bernadette Clement from Ontario.

[*English*]

Senator Prosper: Senator Paul Prosper, Nova Scotia, Mi'kma'ki territory.

Senator K. Wells: Kristopher Wells, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator Simons: Paula Simons, Alberta, Treaty 6 territory.

Senator Pate: Welcome to all. I'm Kim Pate, and I live here in the unceded, unsurrendered and unreturned territory of the Algonquin Anishinaabe Nation.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: Raymonde Saint-Germain from Quebec.

[*English*]

Senator Dhillon: Baltej Dhillon, British Columbia.

The Chair: Thank you, senators.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 16 avril 2026

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32 (HE), avec vidéoconférence, afin d'étudier le projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et la Loi sur la défense nationale (mise en liberté sous caution et détermination de la peine).

Le sénateur David M. Arnot (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Je m'appelle David Arnot. Je suis sénateur de la Saskatchewan et président du comité. J'invite maintenant mes collègues à se présenter.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Julie Miville-Dechêne, du Québec.

La sénatrice Oudar : Manuelle Oudar, du Québec.

Le sénateur Dalphond : Pierre Dalphond, division De Lorimier, au Québec.

La sénatrice Clement : Bernadette Clement, de l'Ontario.

[*Traduction*]

Le sénateur Prosper : Je suis le sénateur Paul Prosper du territoire Mi'kma'ki en Nouvelle-Écosse.

Le sénateur K. Wells : Kristopher Wells, territoire du Traité n° 6 en Alberta.

La sénatrice Simons : Paula Simons, territoire du Traité n° 6 en Alberta.

La sénatrice Pate : Soyez tous les bienvenus. Je suis Kim Pate, et je vis ici sur le territoire non cédé et non abandonné du peuple algonquin anishinabe.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Raymonde Saint-Germain, du Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur Dhillon : Baltej Dhillon, Colombie-Britannique.

Le président : Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs.

We're meeting to continue our study of Bill C-14, An Act to amend the Criminal Code, the Youth Criminal Justice Act and the National Defence Act (bail and sentencing). Our first panel has four groups. These include Cassandra Richards, Criminal Lawyer, Criminal Lawyers' Association; and Melanie J. Webb, Chair, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association, by video conference. We have representatives of the Barreau du Québec: Eva Sikora, Lawyer, Secretariat of the Order and Legal Affairs; Nicholas St-Jacques, Member, Criminal Law Expert Group; and Francis Savaria, Member, Criminal Law Expert Group. The fourth panellist is an individual: Mr. Ari Goldkind, Criminal Defence Lawyer, by video conference.

Each of these four groups has five minutes to give an opening statement, and then we will move to questions.

Cassandra Richards, Criminal Lawyer, Criminal Lawyers' Association: Thank you, Mr. Chair and honourable senators, for inviting the Criminal Lawyers' Association, or CLA, to speak on this important bill.

I will be making three recommendations today.

First, the CLA recommends removing proposed subsection 515(2.11), which would bar an individual from acting as a surety if they have been convicted of an indictable offence within the past 10 years. This recommendation is shared by the Canadian Civil Liberties Association.

A criminal record is, and should remain, a relevant factor in assessing surety suitability. However, this provision removes judicial discretion and prevents justices of the peace from making individualized, case-specific decisions based upon the evidence in front of them. For example, should a mother who committed a break and enter nearly a decade ago during a period of addiction but who is now rehabilitated, employed and a contributing member of her community be barred from supporting her son's release?

In Nunavut, where I have the privilege of practising, many communities are small and require fly-in. Sanikiluaq has just over 1,000 community members. The community has been deeply impacted by colonialism and widespread sexual violence at the hands of a local priest. Unfortunately, many community

Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-14, Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et la Loi sur la défense nationale (mise en liberté sous caution et détermination de la peine). Notre premier groupe d'experts est composé de quatre groupes d'intervenants. Parmi ces intervenants, on retrouve Cassandra Richards, avocate criminaliste, Criminal Lawyers' Association ou association des avocats criminalistes; et Melanie J. Webb, présidente, Section du droit pénal, Association du Barreau canadien, qui témoignera par vidéoconférence. Nous accueillons également des représentants du Barreau du Québec qui témoigneront par vidéoconférence, notamment Eva Sikora, avocate, Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques; Nicholas St-Jacques, membre, Groupe d'experts en droit criminel; et Francis Savaria, membre, Groupe d'experts en droit criminel. Le quatrième intervenant témoignera à titre personnel par vidéoconférence. Il s'agit de M. Ari Goldkind, avocat criminaliste.

Chacun de ces quatre groupes dispose de cinq minutes pour faire une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux séries de questions.

Me Cassandra Richards, avocate criminaliste, Criminal Lawyers' Association : Monsieur le président et mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie d'avoir invité la Criminal Lawyers' Association, ou CLA, à s'exprimer au sujet de cet important projet de loi.

Je vais vous faire trois recommandations aujourd'hui.

Tout d'abord, la CLA recommande de supprimer le paragraphe 515(2.11) proposé, qui interdirait à une personne de se porter garante d'un criminel si elle a été reconnue coupable d'un acte criminel au cours des 10 dernières années. L'Association canadienne des libertés civiles fait également cette recommandation.

Un casier judiciaire est, et doit demeurer, un élément pertinent pour évaluer l'aptitude d'une personne à se porter garant. Cependant, cette disposition supprime le pouvoir discrétionnaire des juges et empêche les juges de paix de rendre des décisions personnalisées et adaptées à chaque cas, en se fondant sur les éléments de preuve dont ils disposent. Par exemple, faut-il empêcher une mère qui a commis une entrée par effraction il y a près de 10 ans alors qu'elle était en proie à une dépendance, mais qui est aujourd'hui réinsérée dans la société, qui travaille et qui apporte une contribution à sa collectivité, de se porter garante de son fils, afin qu'il puisse être mis en liberté sous caution?

Au Nunavut, où j'ai le privilège d'exercer, de nombreuses collectivités sont petites et ne sont accessibles que par avion. Sanikiluaq, par exemple, compte un peu plus de 1 000 habitants. Cette collectivité a été profondément marquée par le colonialisme et par les violences sexuelles généralisées qui ont

members carry criminal records. Like many Nunavut communities, it has no shelters, no treatment programs and no bail supervision programs.

This amendment will not improve community safety for places like Sanikiluaq. It offers a short-term response to crime, as individuals eventually return to their communities.

Indigenous persons already face significant, well-documented barriers to bail. This provision risks deepening those inequities and making bail unattainable, not because of risk but because of systemic disadvantages.

Proposed subsection 515(2.11) is unnecessary and unfair, and we strongly recommend its removal.

Second, the CLA recommends removing the language of “clearly demonstrating” that is being proposed in proposed subsection 515(6). This provision would require an individual in a reverse onus situation “clearly demonstrating” that their release plan addresses the relevant risks. This language of “clearly demonstrating” is problematic. It risks reviving an intermediate standard of proof, something our Supreme Court has rejected. There are two standards: proof beyond a reasonable doubt and proof on a balance of probabilities.

The phrase “clearly demonstrating” introduces uncertainty and invites inconsistent application. This can be easily remedied. The CLA recommends amending the legislation to explicitly confirm that the applicable standard at bail is proof on a balance of probabilities.

Finally, the CLA recommends removing subclauses 43(1) and (2), which restrict the availability of conditional sentence orders for certain sexual offences. These provisions are unnecessary. Sexual violence offences are grave; however, the Supreme Court of Canada in *R. v. Friesen* affirmed that these offences warrant increased custodial sentences, and appellate courts have confirmed that conditional sentences will rarely be appropriate in cases of violent sexual assault.

However, in rare cases, judges must retain discretion. Conditional sentences are an important tool for crafting individualized sanctions. There is an over-incarceration of vulnerable people who have been convicted of sexual violence themselves. This includes Indigenous people, individuals with intellectual disabilities and those who have experienced sexual violence themselves.

été commises par un prêtre local. Malheureusement, bon nombre de ses habitants ont un casier judiciaire. Comme beaucoup de collectivités du Nunavut, elle n’offre ni refuges, ni programmes de traitement, ni programmes de surveillance des personnes libérées sous caution.

Cet amendement ne renforcera pas la sécurité dans des localités telles que Sanikiluaq. Il n’apporte qu’une réponse à court terme à la criminalité, car ces personnes finissent par réintégrer leur collectivité.

Les personnes autochtones se heurtent déjà à des obstacles importants et bien documentés en matière de mise en liberté sous caution. Cette disposition risque d’aggraver ces inégalités et de rendre la mise en liberté sous caution inaccessible, non pas en raison de certains risques, mais à cause de désavantages systémiques.

Le paragraphe 515(2.11) proposé est inutile et injuste, et nous recommandons fortement qu’il soit supprimé.

Deuxièmement, la CLA recommande de supprimer l’expression « établissant clairement » qui figure dans le paragraphe 515(6) proposé. Cette disposition créerait un renversement du fardeau de la preuve en exigeant qu’une personne « établisse clairement » que son plan de mise en liberté tient compte des risques pertinents. L’expression « établissant clairement » est problématique, et elle risque de réintroduire une norme de preuve intermédiaire, que notre Cour suprême a rejetée. Il existe deux normes de preuve : la preuve hors de tout doute raisonnable et la preuve selon la prépondérance des probabilités.

L’expression « établissant clairement » crée de l’incertitude et risque d’entraîner une application non uniforme. Il est facile de remédier à ce problème. La CLA recommande de modifier la mesure législative afin de confirmer explicitement que la norme applicable en matière de mise en liberté sous caution est celle de la preuve selon la prépondérance des probabilités.

Enfin, la CLA recommande de supprimer les alinéas 43(1) et (2), qui limitent le recours aux peines avec sursis pour certaines infractions à caractère sexuel. Ces dispositions sont superflues. Les infractions de violence sexuelle sont graves; cependant, dans l’affaire *R. c. Friesen*, la Cour suprême du Canada a confirmé que ces infractions justifiaient des peines d’emprisonnement plus sévères, et les cours d’appel ont confirmé que les peines avec sursis seraient rarement appropriées dans les cas d’agression sexuelle violente.

Toutefois, dans de rares cas, les juges doivent conserver un pouvoir discrétionnaire à cet égard. Les peines avec sursis constituent un outil important pour élaborer des sanctions adaptées à chaque cas. On observe une incarcération disproportionnée de personnes vulnérables qui ont été condamnées pour des actes de violence sexuelle, notamment des Autochtones et des personnes qui ont une déficience

We are also concerned that the proposed language in proposed paragraph 742.1(c.2), referring broadly to offences “. . . of a sexual nature . . .” or “. . . for a sexual purpose . . .” These are vague and will invite litigation. If Parliament chooses to restrict conditional sentences, the CLA recommends it should do so with precision by clearly identifying specific offences.

I thank you for your time, and I welcome questions the committee may have.

The Chair: Thank you.

Melanie J. Webb, Chair, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: Good morning. Thank you for the opportunity to appear before you today on Bill C-14.

The Canadian Bar Association, or CBA, represents 40,000 lawyers, students, academics and jurists across Canada. Our written submission on Bill C-14 was prepared by both the Criminal Justice Section, comprising both Crown and defence counsel, and the Child and Youth Law Section.

I am Chair of the Criminal Justice Section and a criminal trial and appellate lawyer.

I highlight in my remarks today three main areas that we suggest would benefit from further consideration.

The first regards the amendments to the Youth Criminal Justice Act. A significant point of concern for both Crown and defence lawyers involves the provision that would prohibit access to police investigative records in which no charges were laid or extrajudicial measures used to all persons except those identified in subclause 72(2). That would also mean prohibition of access to such records by criminal defence counsel.

These records may contain important information that could exculpate an accused. This restriction impacts both the accused's right to make a full answer and defence and the Crown's duty to disclose all relevant information, whether inculpatory or exculpatory. There are also implications for civil matters. Under this clause, such records would be inaccessible even by court order.

The CBA recommends including a mechanism for judicial review, which would allow courts to order disclosure of these records where appropriate.

intellectuelle ou qui ont elles-mêmes été victimes de violences sexuelles.

Nous craignons également que la formulation proposée au paragraphe 742.1(c.2), qui fait allusion de manière générale à des infractions « [...] de nature sexuelle [...] » ou « [...] commises dans un but sexuel [...] », ne soit trop vague et ne donne lieu à des litiges. Si le Parlement décide de restreindre les peines avec sursis, la CLA recommande qu'il le fasse avec précision en désignant clairement des infractions particulières.

Je vous remercie de votre attention, et je me tiens à la disposition du comité pour répondre à ses questions.

Le président : Je vous remercie.

Me Melanie J. Webb, présidente, Section du droit pénal, Association du Barreau canadien : Bonjour. Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant vous aujourd'hui pour discuter du projet de loi C-14.

L'Association du Barreau canadien, ou ABC, représente 40 000 avocats, étudiants, universitaires et juristes établis partout au Canada. Notre mémoire sur le projet de loi C-14 a été rédigé conjointement par la Section du droit pénal, qui regroupe des procureurs de la Couronne et des avocats de la défense, et la Section du droit de l'enfance et de la jeunesse.

Je suis présidente de la Section du droit pénal et avocate criminaliste et d'appel.

Pendant mon intervention d'aujourd'hui, je souhaite souligner trois principales questions qui, selon nous, mériteraient d'être examinées plus en détail.

La première concerne les modifications apportées à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Un aspect qui préoccupe grandement tant les procureurs de la Couronne que les avocats de la défense, c'est la disposition qui interdirait l'accès aux dossiers d'enquête policière pour lesquels aucune accusation n'a été portée ni aucune mesure extrajudiciaire prise pour toutes les personnes, à l'exception de celles visées au paragraphe 72(2). Cela aurait aussi pour effet d'empêcher les avocats de la défense d'avoir accès à ces dossiers.

Ces documents peuvent contenir des renseignements importants susceptibles de disculper un accusé. Cette restriction porte atteinte à la fois au droit de l'accusé de présenter une défense complète et à l'obligation du ministère public de divulguer toutes les informations pertinentes, qu'elles soient à charge ou à décharge. Elle a également des conséquences en matière civile. En vertu de cette disposition, ces dossiers seraient inaccessibles, même par ordonnance d'un tribunal.

L'ABC recommande d'instaurer un mécanisme de révision judiciaire qui permettrait aux tribunaux d'ordonner la divulgation de ces documents lorsque cela s'avère nécessaire.

We make other observations and recommendations regarding the Youth Criminal Justice Act amendments in our written brief. For the purposes of today, I will leave that to your reading.

Turning to provisions in Bill C-14 affecting sentencing, the CBA has consistently advocated for maintaining judicial discretion on sentencing. Limiting the availability of conditional sentence orders can result in restrictions that are overly broad and risk producing unjust outcomes.

Bill C-14 would effectively remove the possibility of a conditional sentence for certain types of sexual offences. We acknowledge that sexual violence causes profound harm to survivors and can cause serious harm to society at large. We also acknowledge that the prospect of an offender serving a sentence in the community in which the complainant may also reside may be troubling.

That said, we note that sexual assault — even when prosecuted by indictment — covers a broad range of conduct. A brief touch over clothing or kissing could be considered sexual assault, depending on the circumstances. We do not minimize these forms of conduct. However, they are, clearly, lower on the spectrum of conduct as compared to more physically invasive acts.

Consider the following: A complainant alleges various acts of sexual assault by an accused over a period of time that ranges from the lower end of the spectrum, such as kissing, to more physically invasive acts. The Crown elects to proceed by indictment. After trial, the accused is acquitted of nearly all the allegations, except for the kissing. In these circumstances, it is possible that a conditional sentence may be appropriate for that offender.

It also bears remembering that a conditional sentence is a form of imprisonment. It is punitive. It is highly restrictive of a person's freedom of movement. It is not the same, to be sure, as serving a sentence in jail, but it is also not to be considered an easy sentence. The term of a conditional sentence can be as long as two years less a day.

The CBA recommends reconsideration of the restriction of conditional sentence orders for these types of offences.

Finally, I have only a few brief words on whether the ladder principle applies on a reverse onus bail hearing. Bill C-14 makes clear that it does not.

Dans notre mémoire écrit, nous formulons d'autres observations et recommandations concernant les modifications apportées à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Pour l'instant, je vous laisse le soin de les lire.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi C-14 relatives à la détermination de la peine, l'ABC n'a cessé de plaider en faveur du maintien du pouvoir discrétionnaire des juges en la matière. Le fait de limiter le recours aux peines avec sursis peut entraîner des restrictions trop générales et risquer d'aboutir à des résultats injustes.

Le projet de loi C-14 supprimerait effectivement la possibilité de recevoir une peine avec sursis pour certains types d'infractions sexuelles. Nous reconnaissons que la violence sexuelle cause de profonds préjudices aux victimes et qu'elle peut porter gravement atteinte à la société dans son ensemble. Nous reconnaissons également que la perspective de voir un délinquant purger sa peine au sein de la collectivité où le plaignant pourrait également résider peut être préoccupante.

Cela dit, nous faisons remarquer que l'agression sexuelle — même lorsqu'elle fait l'objet de poursuites par voie de mise en accusation — recouvre un large éventail de comportements. Un bref contact par-dessus des vêtements ou un baiser peut être considéré comme une agression sexuelle, selon les circonstances. Nous ne minimisons pas ces types de comportements, mais ils se situent clairement à un niveau moins élevé sur l'échelle de gravité des comportements comparativement à des actes plus invasifs sur le plan physique.

Imaginons le scénario suivant : une plaignante allègue que l'accusé a commis divers actes d'agression sexuelle sur une période donnée, allant des actes les moins graves, tels que des baisers, à des actes plus invasifs sur le plan physique. Le procureur décide de poursuivre l'accusé par voie de mise en accusation. À l'issue du procès, l'accusé est acquitté de presque toutes les accusations, à l'exception de celles concernant les baisers. Dans ces circonstances, une peine avec sursis pourrait s'avérer appropriée pour ce délinquant.

Il convient également de rappeler qu'une peine avec sursis est une forme d'emprisonnement. Elle revêt un caractère punitif, car elle restreint considérablement la liberté de mouvement d'une personne. Certes, cela n'équivaut pas à purger une peine en prison, mais il ne faut pas pour autant considérer qu'il s'agit d'une peine légère. Une peine avec sursis peut durer jusqu'à deux ans moins un jour.

L'ABC recommande de réexaminer la restriction relative aux peines avec sursis pour ce type d'infractions.

Pour finir, je voudrais formuler quelques brèves observations concernant la question de savoir si le principe de l'échelle s'applique au cours d'une audience de mise en liberté sous caution où le fardeau de la preuve est inversé. Le projet de loi C-14 montre clairement que ce n'est pas le cas.

A reverse onus can arise not only with certain serious offences but also when a person is charged with failing to comply with a prior release or failing to attend court. That can include circumstances where the accused is breached for failing to report to their bail supervisor or attending a liquor store contrary to their release conditions.

We suggest that a more nuanced approach to bail would consider various factors, including the reason the person is in a reverse onus situation and the specific risk to public safety. This would also help ensure that court resources are focused on the most serious cases that raise significant concerns for public safety.

Thank you again, and I would be happy to address any questions you may have.

The Chair: Thank you. Next is the Barreau du Québec.

[*Translation*]

Eva Sikora, Lawyer, Secretariat of the Order and Legal Affairs, Barreau du Québec: Mr. Chair and senators, my name is Eva Sikora, and I am a lawyer with the Secretariat of the Order and Legal Affairs of the Barreau du Québec. With me are Nicholas St-Jacques and Francis Savaria, both lawyers and members of our Criminal Law Expert Panel.

Thank you for inviting the Barreau du Québec to comment on Bill C-14, which addresses issues as fundamental as bail, sentencing and the fight against recidivism. The primary objective of the bill is to strengthen public safety by addressing certain problems that are causing significant concern among the public.

In this context, the Barreau du Québec recognizes and supports the objective pursued by the bill and considers that it may help strengthen public confidence in the administration of justice. However, any reform of the criminal justice system must be grounded in the fundamental principles that structure our law. It is from this perspective that we wish to offer some comments. At the forefront of these fundamental principles is the preservation of real and effective judicial discretion. This discretion allows the judge to tailor sentences to the specific circumstances of each case.

Le renversement du fardeau de la preuve peut s'appliquer non seulement dans le cas de certaines infractions graves, mais aussi lorsqu'une personne est accusée d'avoir enfreint les conditions d'une libération antérieure ou de ne pas s'être présentée devant le tribunal. Cela peut notamment englober les cas où l'accusé a enfreint ses conditions de mise en liberté en omettant de se présenter devant son surveillant de liberté sous caution ou en se rendant dans un magasin de vins et spiritueux, contrairement à ce qui lui était interdit.

Nous suggérons l'adoption d'une approche plus nuancée en matière de mise en liberté sous caution qui tient compte de divers facteurs, notamment la raison pour laquelle la personne se trouve dans une situation où le fardeau de la preuve est inversé et le risque particulier qu'elle représente pour la sécurité publique. Cela permettrait également de faire en sorte que les ressources judiciaires soient concentrées sur les affaires les plus graves, qui suscitent des craintes importantes pour la sécurité publique.

Je vous remercie encore une fois de l'occasion que vous m'avez donnée, et je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions.

Le président : Je vous remercie. La prochaine intervenante est la représentante du Barreau du Québec.

[*Français*]

Me Eva Sikora, avocate, Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques, Barreau du Québec : Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je m'appelle Eva Sikora, avocate au Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec. Je suis accompagnée de Me Nicholas St-Jacques et de Me Francis Savaria, tous les deux avocats et membres de notre Groupe d'experts en droit criminel.

Nous vous remercions d'avoir invité le Barreau du Québec à commenter le projet de loi C-14, qui porte sur des questions aussi fondamentales que la liberté sous caution, la détermination de la peine et la lutte contre la récidive. L'objectif principal du projet de loi est de renforcer la sécurité publique en s'attaquant à certains fléaux qui suscitent une inquiétude marquée au sein de la population.

Dans ce contexte, le Barreau du Québec reconnaît et soutient l'objectif poursuivi par le projet de loi, et considère qu'il peut contribuer au renforcement de la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice. Toutefois, toute réforme du système de justice pénale doit s'appuyer sur les principes fondamentaux qui structurent notre droit. C'est dans cette perspective que nous souhaitons formuler certains commentaires. Au premier rang de ces principes fondamentaux se trouve le maintien d'un pouvoir discrétionnaire judiciaire réel et effectif. Celui-ci permet au juge d'adapter la peine aux circonstances propres à chaque affaire.

As the Supreme Court of Canada has emphasized, this is an essential component of the criminal justice system, one that helps prevent mechanical or automatic application of rules that could lead to unjust or disproportionate sanctions.

We note that the bill limits judicial discretion, notably by proposing provisions that make it mandatory to impose consecutive sentences for certain offences.

While the Criminal Code already provides for some cases of consecutive sentences, their expansion must be approached with caution. Like mandatory minimum sentences, sometimes deemed unconstitutional, these measures can have undue consequences. Although technically distinct, mandatory consecutive sentences have a comparable effect, as they tie the hands of the judge who may impose sentences that are not appropriate in the circumstances.

The Barreau du Québec therefore recommends removing the provisions of the bill that impose mandatory consecutive sentences. We also remind you of the importance of the principle of restraint, according to which the judge must favour the release of the accused as soon as possible, with the least onerous conditions. Codified in 2019 by Bill C-75 to counter preventive overdetention, this principle has been described by the Supreme Court of Canada as a cornerstone of the bail regime. It is also firmly rooted in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

However, the bill substantially weakens the principle of restraint by introducing a new section 493.11 to the Criminal Code. The Barreau du Québec is concerned about reforms to Canadian criminal law, which move forward and then backtrack on principles that are well established in superior court jurisprudence. These reversals, sometimes followed by successful constitutional challenges, contribute to normative instability in the criminal system and legal uncertainty for both professionals and litigants.

In this context, the Barreau du Québec recommends that Parliament fully preserve the principle of restraint by pointing out that the Criminal Code already contains provisions to justify the detention of an accused when necessary.

The bill also provides for a reverse onus in bail hearings in certain cases. We recommend that this reverse onus be limited to offences that pose a clear risk to the safety of persons, particularly those involving direct violence against a present victim, with a view to avoiding disproportionate preventive detentions that would violate fundamental rights.

Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada, il s'agit d'une composante essentielle du système de justice pénale, qui permet d'éviter une application mécanique ou automatique des règles pouvant mener à des sanctions injustes ou disproportionnées.

Nous constatons que le projet de loi vient limiter le pouvoir discrétionnaire judiciaire, en proposant notamment des dispositions rendant obligatoire l'imposition de peines consécutives pour certaines infractions.

Bien que le Code criminel prévoit déjà certains cas de peines consécutives, leur élargissement doit être abordé avec prudence. À l'instar des peines minimales obligatoires, parfois jugées inconstitutionnelles, ces mesures peuvent entraîner des conséquences excessives. Bien que distinctes sur le plan technique, les peines consécutives obligatoires ont un effet comparable, puisqu'elles lient les mains du juge qui risque d'imposer des peines inadéquates au regard des circonstances.

Le Barreau du Québec recommande donc de retirer les dispositions du projet de loi imposant des peines consécutives obligatoires. Puis, nous rappelons l'importance du principe de retenue, selon lequel le juge doit privilégier la mise en liberté du prévenu dès que possible, avec les conditions les moins sévères. Codifié en 2019 par le projet de loi C-75 pour contrer la surdétention préventive, ce principe a été qualifié, par la Cour suprême du Canada, de pierre angulaire du régime de mise en liberté sous caution. Il est aussi solidement ancré dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Or, le projet de loi vient affaiblir substantiellement le principe de la retenue en introduisant au Code criminel le nouvel article 493.11. Le Barreau du Québec s'inquiète des réformes en droit criminel canadien, qui avancent puis reculent sur des principes pourtant bien établis par la jurisprudence des tribunaux supérieurs. Ces revirements, parfois suivis de contestations constitutionnelles fructueuses, contribuent à une instabilité normative du régime pénal et à une incertitude juridique pour les professionnels comme pour les justiciables.

Dans ce contexte, le Barreau du Québec recommande au législateur de préserver intégralement le principe de la retenue en soulignant que le Code criminel contient déjà des dispositions permettant de justifier la détention d'un prévenu lorsque celle-ci est nécessaire.

Le projet de loi prévoit également l'inversion du fardeau de preuve dans le cadre de l'enquête sur mise en liberté dans certains cas. Nous recommandons que cette inversion soit limitée aux infractions présentant un risque manifeste pour la sécurité des personnes, en particulier celles comportant une violence directe contre une victime présente, dans un souci d'éviter des détentions préventives disproportionnées qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux.

Let's end with a more general observation. Certain provisions of the bill risk more severe and disproportionate effects on people experiencing homelessness, given their vulnerability and precarious circumstances. We invite you to consult our brief on this subject. We thank you and remain available to answer your questions.

[English]

The Chair: Thank you, Ms. Sikora. Mr. Goldkind, please proceed.

Ari Goldkind, Criminal Defence Lawyer, as an individual: Good morning. Honourable chair and members of the committee, thank you for the opportunity to appear.

I practise law in this country. I see the system from the inside — not as an abstraction but as it operates in courtrooms, bail courts and correctional facilities across this country.

I want to begin with a very simple observation: Canada does not have a shortage of criminal laws. What we now have is a growing gap between what the law permits and how it is applied.

Bill C-14 does not close that gap. The bill has been framed as a response to rising concern about crime, repeat offenders and community safety, but its impact is modest. Yes, it adjusts certain bail provisions, adds some language around aggravating factors and signals seriousness.

What it does not do is ensure that existing laws are applied in a consistent, rigorous and predictable way. Without that, the bill's impact will be limited.

Across the country, we are seeing increasing inconsistency: repeat offenders being released where detention is available, breaches of court orders being treated as administrative and sentencing outcomes that vary widely for similar conduct.

This is not primarily a legislative gap. It is a question of how discretion is being exercised. Bill C-14 also does not address that.

The expansion of reverse onus provisions will get a lot of attention and be presented as a significant reform, but in practice, its effect will likely be limited. Judges and justices of the peace already have the authority to detain somebody where there is a risk to the public or the likelihood of them reoffending.

Terminons par une observation plus générale. Certaines dispositions du projet de loi risquent d'avoir des effets plus sévères et disproportionnés sur les personnes en situation d'itinérance, en raison de leur vulnérabilité et de leur précarité. Nous vous invitons à consulter notre mémoire à ce sujet. Nous vous remercions et nous restons à votre disposition pour répondre à vos questions.

[Traduction]

Le président : Je vous remercie, maître Sikora. Maître Goldkind, vous avez la parole.

Me Ari Goldkind, avocat criminaliste, à titre personnel : Bonjour. Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous.

J'exerce le droit dans notre pays. Je vois le système de l'intérieur — non pas comme une notion abstraite, mais tel qu'il fonctionne dans les salles d'audience, dans les tribunaux des cautionnements et dans les établissements pénitentiaires de l'ensemble du pays.

Je voudrais commencer par formuler une observation très simple : le Canada ne manque pas de lois pénales. Ce à quoi nous faisons face aujourd'hui, c'est un fossé grandissant entre ce que la loi autorise et la manière dont elle est appliquée.

Le projet de loi C-14 ne comble pas ce fossé. Ce projet de loi a été présenté comme une réponse aux préoccupations croissantes concernant la criminalité, la récidive et la sécurité des collectivités, mais son incidence est modeste. Certes, il modifie certaines dispositions relatives à la mise en liberté sous caution, ajoute des précisions concernant les circonstances aggravantes et témoigne d'un certain sérieux.

Ce qu'il ne fait pas, c'est garantir que les lois en vigueur sont appliquées de manière uniforme, rigoureuse et prévisible. Sans cela, l'incidence du projet de loi sera limitée.

Partout au pays, on remarque un manque d'uniformité croissant : des récidivistes sont remis en liberté alors que des places de détention sont disponibles, les violations des ordonnances des tribunaux sont traitées comme des infractions administratives et les peines prononcées varient considérablement pour des cas similaires.

Le problème ne découle pas principalement d'un vide juridique, mais plutôt de la question de savoir comment ce pouvoir discrétionnaire est exercé. Le projet de loi C-14 n'aborde pas non plus cette question.

L'élargissement des dispositions relatives au renversement du fardeau de la preuve fera l'objet d'une grande attention et sera présenté comme une réforme majeure, mais dans la pratique, son effet sera probablement limité. Les juges et les juges de paix ont déjà le pouvoir de placer une personne en détention lorsqu'elle

The issue is not whether power exists. It is how that power is used and at what threshold. If the threshold doesn't change, outcomes will not change. Canadian sentencing law is based on clear principles: proportionality, denunciation, deterrence and rehabilitation where appropriate. But over time, outcomes in our system have become less predictable and harder to explain to an increasingly concerned public that feels that something is amiss. Just in the past week, two very brave judges have expressed a similar concern.

In some cases, the system appears more focused on mitigating factors than the seriousness of the crime itself or the prevention of future violent crime. That perception, fair or not, is widespread — and that perception matters. Public confidence is foundational to the legitimacy of the criminal justice system. Bill C-14 does not restore that balance.

Yes, judicial discretion is essential, but it must operate within clear and consistently applied boundaries. Like cases should produce like outcomes. That principle is becoming weakened. When that happens, not only does the system become less predictable, but public confidence erodes.

Bill C-14 allows Parliament to say, “We’ve acted.” But it will not meaningfully change outcomes in bail courts or sentencing courts across Canada. The issue, therefore, is not the absence of legal tools. It is the inconsistent and at times overly permissive application of these tools. If the objective is to improve public safety and restore confidence, the focus has to shift from legislative signalling to actionable judicial accountability. That is the conversation that has not yet been had.

I look forward to your questions.

The Chair: Thank you.

The witnesses will now have questions from the senators. We have 35 minutes and 11 senators. Therefore, each senator will get three minutes for the question and the answer. This is necessarily truncated, obviously. Therefore, the safety valve is we invite all the witnesses to provide an augment to their verbal answers here this morning in written text. This will be distributed to all the senators and analysts and form an important part of how we study legislation. I want to make sure you understand that. Three minutes is a very short period of time.

pose un risque pour le public ou qu'elle est susceptible de récidiver.

La question n'est pas de savoir si ce pouvoir existe. Il s'agit plutôt de savoir comment ce pouvoir est utilisé et à partir de quel seuil. Si ce seuil ne change pas, les résultats ne changeront pas non plus. Le droit canadien en matière de détermination de la peine repose sur des principes clairs : la proportionnalité, la dénonciation, la dissuasion et la réadaptation, le cas échéant. Mais au fil du temps, les aboutissants de notre système sont devenus moins prévisibles et plus difficiles à expliquer à un public de plus en plus inquiet, qui a le sentiment que quelque chose ne va pas. Rien que la semaine dernière, deux juges très courageux ont fait part d'une préoccupation similaire.

Dans certains cas, le système semble accorder davantage d'importance aux circonstances atténuantes qu'à la gravité du crime lui-même ou qu'à la prévention de futurs actes de violence. Cette perception, qu'elle soit juste ou non, est largement répandue — et elle a son importance. La confiance du public joue un rôle essentiel dans la légitimation du système de justice pénale. Le projet de loi C-14 ne rétablit pas cet équilibre.

Oui, le pouvoir discrétionnaire des juges est essentiel, mais il doit être exercé en respectant des limites claires et appliquées de manière uniforme. Des affaires similaires devraient aboutir à des décisions similaires. Ce principe est en train de s'affaiblir. Lorsque cela se produit, non seulement le système devient moins prévisible, mais la confiance du public se détériore.

Le projet de loi C-14 permet au Parlement de dire : « Nous avons pris des mesures ». Mais il ne changera pas de manière significative les décisions rendues par les tribunaux des cautionnements ou les tribunaux chargés de déterminer les peines partout au Canada. Le problème ne réside donc pas dans l'absence d'outils juridiques, mais dans l'application non uniforme et parfois trop permissive de ces outils. Si l'objectif est d'améliorer la sécurité publique et de rétablir la confiance, l'accent doit être mis non plus sur les signaux législatifs, mais sur une responsabilité judiciaire concrète. Voilà le débat qui n'a pas encore eu lieu.

Je suis impatient de répondre à vos questions.

Le président : Je vous remercie.

Les témoins vont maintenant répondre aux questions des sénateurs. Nous disposons de 35 minutes, et nous sommes 11 sénateurs. Par conséquent, chaque sénateur disposera de trois minutes pour poser sa question et obtenir une réponse. Ce temps est évidemment très limité. Pour plus de sûreté, nous invitons donc tous les témoins à compléter les réponses qu'ils vont donner verbalement de ce matin dans un document écrit. Ce document sera distribué à tous les sénateurs et analystes et constituera un élément important de notre étude du projet de loi. Je tiens à m'assurer que vous comprenez bien cela. Trois minutes, c'est très court.

Senator Batters: Thank you very much. I appreciate all of you being here. Mr. Goldkind, thank you for illustrating how important it is that public confidence is foundational in all of this because the public has to have confidence in our justice system for people to respect it.

My question is this: During your testimony at the House of Commons as part of the study on bail, you said that the principle of restraint as applied ends up losing its meaning. In your view, does Bill C-14, by clarifying that restraint doesn't mean automatic release, actually fix the problem or is it only a Band-Aid? If you were to rewrite the principle, if you felt that was necessary, what would a version look like that applies restraint for first-time offenders but puts public safety first with respect to violent repeat offenders?

Mr. Goldkind: There are a number of things there, senator, and I don't remember what I said because I'm not scripted. However, I think you almost answered your own question. There is a very big difference between someone who is a first-time offender, a young offender or somebody who is caught in a crime of passion — no premeditation — versus someone that everybody inside baseball knows is a ticking time bomb. But the system tap-dances around them, and I appreciate I speak for myself and no other lawyers on this panel or any other defence lawyer. However, if you get people under a lie detector test, they tend to know who is going to cause trouble, who is going to be dangerous, who is going to thumb their nose at the court, who is going to violate bail and who is going to violate probation.

To the second part of your question, the public is now sensing this — despite some associations telling the public they're wrong or not to dare criticize judges as if they're on Mount Olympus and not accountable to anyone other than maybe a higher court, which I thought was tone-deaf. That was an interesting scandal a week or two ago. You now have two very brave judges at the Ontario and Superior Court levels just this week talking about a two-tier system.

Restraint is great when it's somebody who can be rehabilitated, somebody you genuinely believe will not be back before the system and deserves a chance, but we are in a different Canada. We are in a new Canada. We are in a Canada of increased violence and increased trouble on the streets, and the public is quite right to be concerned. I don't believe the public should have people in ivory towers thumbing their noses at them.

La sénatrice Batters : Merci beaucoup. Je remercie chacun de vous d'être ici. Maître Goldkind, je vous remercie d'avoir souligné à quel point la confiance du public est essentielle dans tout cela, car les gens ne respecteront notre système judiciaire que s'ils lui font confiance.

Ma question est la suivante : au cours de votre témoignage à la Chambre des communes dans le cadre de l'étude sur la mise en liberté sous caution, vous avez déclaré que le principe de la retenue, tel qu'il est appliqué, finit par perdre tout son sens. À votre avis, en précisant que la retenue n'aboutit pas automatiquement à une mise en liberté, le projet de loi C-14 résout-il réellement le problème, ou apporte-t-il simplement une solution de fortune? Si vous deviez réécrire ce principe, si vous estimiez que cela est nécessaire, à quoi ressemblerait une version d'une décision dans laquelle le principe de la retenue est appliqué aux délinquants qui en sont à leur première infraction, mais qui accorde la priorité à la sécurité publique dans le cas de récidivistes violents?

Me Goldkind : Je vais mentionner quelques points, sénatrice, mais je ne me souviens pas de ce que j'ai dit parce que ce sont des réponses spontanées. Cependant, je pense que vous avez presque répondu à votre question. Il y a une très grande différence entre quelqu'un qui en est à sa première infraction, un jeune contrevenant ou quelqu'un qui commet un crime passionnel — sans préméditation —, et quelqu'un qui, tout le monde le sait, est une bombe à retardement. Le système louvoie dans ce cas, et je parle en mon nom et non au nom des autres avocats ici ou de tout autre avocat de la défense. Cependant, si on soumettait les gens à un détecteur de mensonges, ils savent en général qui causera des problèmes, qui sera dangereux, qui fera un pied de nez au tribunal, qui enfreindra les conditions de sa mise en liberté sous caution et qui enfreindra l'ordonnance de probation.

Pour répondre à la deuxième partie de votre question, c'est l'impression qu'a maintenant le public, même si certaines associations lui disent qu'il a tort ou qu'il ne doit pas critiquer les juges, un peu comme s'il s'agissait de dieux olympiens qui n'avaient de comptes à rendre à personne, sauf peut-être à une cour supérieure, qui, à mon avis, fait la sourde oreille. Il s'est produit un scandale intéressant il y a une ou deux semaines. Deux juges très courageux de la Cour de justice de l'Ontario et de la Cour supérieure ont parlé cette semaine d'un système à deux vitesses.

La retenue est une bonne chose lorsqu'il s'agit de quelqu'un qui peut être réadapté, dont on pense sincèrement qu'il ne reviendra pas devant le système et qu'il mérite une chance, mais on vit dans un Canada qui est différent. On vit dans un nouveau Canada. On vit dans un Canada où il y a de plus en plus de violence et de problèmes dans les rues, et le public a tout à fait raison de s'inquiéter. Je ne crois pas qu'il mérite d'avoir des gens dans des tours d'ivoire qui se moquent de lui.

That's the best way I can answer your question in three minutes.

Senator Batters: Thank you very much. Very good.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: My question also concerns the principle of restraint. My question is for Eva Sikora from the Barreau du Québec.

In your case, I think you are saying the exact opposite of what Mr. Goldkind said. In the face of public concern and the perception that an increase in parole cases is leading to negative outcomes, I would like to better understand why you consider it unacceptable to mention that applying the principle of restraint does not mean disregarding public safety and security. In other words, it now states in black and white that, in interpreting the principle of restraint, it does not mean that an accused person should not be released if detention is justified, particularly for the safety and security of the public. Could you comment on that? This seems difficult to understand, especially since, in the various interventions heard since the beginning of our hearings, everyone has said that this principle already exists in the various texts, so we're merely reaffirming it.

Francis Savaria, Member, Criminal Law Expert Group, Barreau du Québec: If I may, senator, I will answer the question.

I can tell you that the Barreau doesn't want to erode the principle of restraint. I think it has been reiterated a number of times by the Supreme Court in recent years, including in the *Zora* decision, which is the last time it ruled on this principle. It is fundamentally important.

The principle of restraint does not mean that everyone is released, especially those who pose a risk to the safety of the public or witnesses, for example. Criteria are set out in paragraphs 515(10)(a), (b) and (c) of the Criminal Code to provide for the detention of these people.

The codification of the principle in section 493.1 has not resulted in a panacea of releases for those who were covered by the exceptions or justifications for detention set out in subsection 515(10), on the contrary. Quite simply, we reaffirmed the fundamental right to fair and reasonable bail, which is now codified in section 493.1. It was already provided for in paragraph 11(e) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We believe it is essential not to erode this principle. We must maintain this principle in its entirety, as it currently stands, because the Criminal Code already contains all the tools to detain people who should remain detained.

C'est la meilleure réponse que je peux vous donner en trois minutes.

La sénatrice Batters : Merci beaucoup. C'est très bien.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Ma question concerne aussi la question du principe de retenue. Ma question s'adresse à Me Eva Sikora du Barreau du Québec.

Dans votre cas, je crois que vous dites exactement le contraire de ce qu'a dit Me Goldkind. Face à l'inquiétude de la population et à des perceptions de hausse des libérations conditionnelles qui tournent mal, j'aimerais mieux comprendre pourquoi vous jugez qu'il est inacceptable de mentionner que l'application du principe de retenue ne veut pas dire que l'on ne tient pas compte de la protection et de la sécurité du public. En d'autres mots, on dit maintenant noir sur blanc que, dans l'interprétation du principe de retenue, cela ne veut pas dire qu'une personne accusée ne devrait pas être libérée si sa détention est justifiée, notamment pour la protection et la sécurité du public. J'aimerais vous entendre à ce sujet. Cela me semble difficile à comprendre, surtout que, dans les différentes interventions entendues depuis le début de nos audiences, tout le monde dit que ce principe existe déjà dans les différents textes, donc que l'on ne fait que le réaffirmer.

Me Francis Savaria, membre, Groupe d'experts en droit criminel, Barreau du Québec : Si vous permettez, madame la sénatrice, je vais répondre à la question.

Je peux vous dire qu'au Barreau, on ne veut pas éroder le principe de retenue. Je crois qu'il a été réitéré à plusieurs reprises par la Cour suprême ces dernières années, notamment par l'arrêt *Zora*, qui est la dernière fois où elle s'est prononcée sur ce principe. C'est d'une importance fondamentale.

Le principe de retenue ne fait pas en sorte de remettre toutes les personnes en liberté, surtout celles qui représentent un risque, soit pour la sécurité du public ou des témoins, par exemple. Des critères se trouvent aux alinéas 515(10)a, b) et c) du Code criminel pour prévoir la détention de ces gens.

La codification du principe de l'article 493.1 n'a pas entraîné une panacée de remises en liberté pour ceux qui étaient visés par les exceptions ou les justifications de détention prévues au paragraphe 515(10), au contraire. Tout simplement, on a réaffirmé le droit fondamental à une remise en liberté assortie d'un cautionnement juste et raisonnable, qui est maintenant codifié à l'article 493.1. Il était déjà prévu à l'alinéa 11e) de la Charte canadienne des droits et libertés. On croit qu'il est fondamental de ne pas éroder ce principe. On doit maintenir ce principe dans sa totalité, tel qu'il est actuellement, parce que le Code criminel contient déjà l'ensemble des outils pour pouvoir détenir les gens qui devraient demeurer détenus.

We must not forget that pretrial detention has significant consequences for individuals, particularly with regard to preparing their defence and even mounting a defence, in addition to the other potential impacts.

[English]

Senator Prosper: Thank you to all our witnesses. This is quite helpful.

Ms. Richards, you made a point in reference to proposed subsection 515(2.11), related to the surety matter and conviction of someone convicted within the past 10 years.

You went on to state that there is a fundamental flaw with this legislation when you start removing judicial discretion, particularly in certain situations where you have, for example, isolated communities. You gave an example of one in Nunavut.

I think you suggested that maybe it would not stand up to constitutional scrutiny. I'm not certain if you said that, but please comment.

In addition to that, you mentioned the barriers that Indigenous Peoples face with respect to bail, not because of risk but because of systemic disadvantage.

Ms. Richards: Sure. Thank you for the question.

The CLA's position is that this section could be vulnerable to constitutional litigation. On the one hand, it is overbroad. It captures a 10-year period. We see the 10-year period in parole, for example. However, outside that context, the 10 years doesn't seem to have a link to risk. Where did 10 years come from?

On the other hand, we also have issues with disproportionate impact. That is the example I tried to use in Sanikiluaq. This section will disproportionately impact marginalized communities, like Indigenous communities, that are already overrepresented in the criminal justice system. Our concern is that it is ripe for constitutional litigation.

You also have to consider the fact that the way it is worded, if a person has been convicted of an indictable offence within the past 10 years, whether the Crown proceeds by indictment or summary conviction is at the discretion of the Crown. One Crown can decide to proceed by summary conviction for simple assault; another Crown can decide to proceed by indictment. So we are also creating a distinction based upon a discretionary decision that the Crown made 8 or 10 years ago on someone.

Il ne faut pas oublier que la détention avant procès entraîne des conséquences importantes pour les personnes, notamment pour ce qui est de la préparation de leur défense, mais également de la présentation même d'un moyen de défense, en plus des autres impacts que l'on peut imaginer.

[Traduction]

Le sénateur Prosper : Merci à tous nos témoins. Vos témoignages sont très utiles.

Maître Richards, vous avez parlé du paragraphe 515(2.11) qui est proposé et qui porte sur la question de la caution et sur les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation au cours des 10 dernières années.

Vous avez déclaré que ce projet de loi présentait une lacune fondamentale dès lors qu'on supprime le pouvoir discrétionnaire des juges, en particulier quand il s'agit de situations qui touchent, par exemple, des communautés isolées. Vous avez donné l'exemple d'une communauté au Nunavut.

Je pense que vous avez laissé entendre que cette mesure ne résisterait pas à un examen constitutionnel. Je ne sais pas si c'est ce que vous avez dit, mais j'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

Vous avez aussi mentionné les obstacles auxquels les peuples autochtones se heurtent en matière de mise en liberté sous caution, non pas en raison du risque, mais d'un système qui les désavantage.

Me Richards : Bien sûr. Je vous remercie de la question.

La CLA estime que cet article pourrait prêter le flanc à des litiges constitutionnels. D'une part, la période est trop vaste. On parle de 10 ans. On voit cette période de 10 ans dans le cas des libérations conditionnelles, par exemple. Toutefois, en dehors de ce contexte, une période de 10 ans ne semble pas avoir de lien avec le risque. Pourquoi 10 ans?

D'autre part, nous croyons que cela peut avoir des répercussions disproportionnées. J'ai donné l'exemple de Sanikiluaq. Cet article aura une incidence disproportionnée sur les communautés marginalisées, comme les communautés autochtones, qui sont déjà surreprésentées dans le système de justice pénale. Nous craignons que cela prête le flanc à des litiges constitutionnels.

Il faut aussi tenir compte du fait que le libellé parle d'une personne qui a été reconnue coupable d'un acte criminel au cours des 10 dernières années, et que la Couronne a le pouvoir discrétionnaire, dans ce cas, de décider si elle procède par mise en accusation ou par procédure sommaire. Pour des voies de fait simples, un procureur peut décider de procéder par procédure sommaire, et un autre, par mise en accusation. On crée donc également une distinction fondée sur une décision discrétionnaire que la Couronne a prise il y a 8 ou 10 ans à l'égard d'une personne.

I have thrown out a number of potential issues for constitutional litigation, but our concern is that it is overbroad and does not address the actual risk that this bail proposal is seeking to address.

Senator Prosper: Thank you, Ms. Richards.

Senator Dhillon: Thank you, folks, for being here and for your testimony.

We keep hearing about the fact that we have very little data to guide some of our decision-making processes and some of our thinking. At yesterday's meeting, we heard from Professor Myers, who shared insights that her research on pretrial detention and conditional release showed bail decisions are influenced by a range of factors, like adjournments, not just offence type. As I shared earlier, data is where we're struggling a little bit.

From your own experiences — and I invite everyone to share thoughts on this — do you have data or reliable court-based observations that would help this committee understand how often conditional release is denied primarily because of repeat, violent or serious offending, as opposed to other factors, such as housing instability, lack of supervision or administrative delays?

Ms. Richards: Briefly, I don't have the data at the tip of my fingers. I'm certainly happy to provide data to the committee. I think that the Canadian Civil Liberties Association has undertaken numerous studies. I would support many of the studies they've done that have concrete data on these issues.

As criminal lawyers, we speak from daily experience in bail courts. No judge will say, "You do not have housing and therefore I will not release you." But the fact that someone has unstable housing can impact whether they come to court. Whether they have mental health issues can factor into whether they are released because of secondary ground concerns.

I don't think our judicial officers are saying that explicitly, but it is unconscious bias and systemic disadvantage that will inherently impact bail decisions.

Senator Dhillon: Thank you, Ms. Richards. Anyone else?

Ms. Webb: I echo the request to collect more data that will be useful to the government in making informed decisions and proposed draft legislation.

J'ai soulevé un certain nombre de problèmes susceptibles de donner lieu à des litiges constitutionnels, mais notre crainte est que la période soit trop vaste et qu'on ne remédie pas au risque réel que cette proposition cherche à éliminer.

Le sénateur Prosper : Merci, maître Richards.

Le sénateur Dhillon : Merci, mesdames et messieurs, de votre présence et de vos témoignages.

On nous répète sans cesse que nous disposons de très peu de données pour éclairer certains de nos processus décisionnels et certaines de nos réflexions. Lors de la réunion d'hier, Mme Myers nous a dit que, selon ses recherches sur la détention provisoire et la mise en liberté sous condition, il n'y a pas que le type d'infraction qui influence les décisions de mise en liberté sous caution, mais toute une série de facteurs, dont notamment les remises d'audience. Comme je l'ai dit plus tôt, nous manquons de données.

D'après votre expérience — et je vous invite tous à nous faire part de vos idées à ce sujet —, dispose-t-on de données ou d'observations judiciaires fiables qui aideraient le comité à comprendre à quelle fréquence on refuse des mises en liberté sous condition principalement pour des raisons de récidive, d'infractions violentes ou graves, par opposition à d'autres facteurs, comme l'instabilité du logement, l'absence de supervision ou les retards administratifs?

Me Richards : Rapidement, je n'ai pas de chiffres sous la main, mais je me ferai un plaisir d'en fournir au comité. Je pense que l'Association canadienne des libertés civiles a effectué de nombreuses études, et j'en recommanderais plusieurs qui contiennent des données concrètes sur ces questions.

En tant que criminalistes, nous nous basons sur notre expérience quotidienne devant les tribunaux de mises en liberté sous caution. Aucun juge ne dira : « Comme vous n'avez pas de logement, je ne vous libérerai pas. » Toutefois, si une personne n'a pas de logement stable, cela peut avoir une incidence sur sa présence devant le tribunal. Si elle a des problèmes de santé mentale, cela peut avoir une incidence sur sa libération, s'il existe des motifs secondaires.

Je ne crois pas que nos fonctionnaires judiciaires le disent explicitement, mais ce sont des préjugés inconscients et des désavantages systémiques qui, intrinsèquement, ont une incidence sur les décisions relatives à la mise en liberté sous caution.

Le sénateur Dhillon : Merci, maître Richards. Quelqu'un d'autre?

Me Webb : Je pense aussi qu'il faut recueillir plus de données pour aider le gouvernement à prendre des décisions éclairées et à élaborer des projets de loi.

My understanding is that the only province that currently has data suitable for analysis is Ontario. Ontario may have some data that is useful, but it would be helpful to have more standardized data, especially from other regions, including remote and Indigenous communities from which there may be specific information lacking.

Senator Simons: My question will be directed to those of you who are practising criminal lawyers who have been in bail court. I think that there are a couple of you to whom that applies.

It has been my understanding that one of the big problems with our bail system is a lack of resources: that Crown prosecutors are often rushed and don't have time to prep their files; that there is a lack of duty counsel and other legal aid attorneys there to provide representation to the accused; and that justices of the peace can also feel rushed with heavy dockets.

I wonder if those of you who have had experience in bail court could tell me if I'm right about that and if some of the problematic decisions may be because we just don't have the resources at the front end to ensure that bail hearings happen with all the necessary information.

Ms. Richards: I can answer briefly. In Ontario, there has been an increase in the budget given to provincial Crowns, for example. They have intensive bail supervision teams now. There has been an increased budget to ensure Crowns have the time and resources to put forward very significant bail oppositions. In fact, you come to court and there are hundreds of pages that you received the night before. That being said, everyone is working within a time crunch in the bail system. It is an expedited hearing; we want to prioritize release at the earliest opportunity if that person can be released.

I'm not sure if it is primarily an issue of resources. Certainly, that's an issue in terms of the whole criminal system, but in terms of getting the decision right, I don't think it is a lack of resources at this time.

Mr. Goldkind: Depending on if I have a minute or two, you have asked a very good question that involves answering in a very simple and plain way, not dressing it up. If you came with me Monday to Friday to a bail court in Toronto, your head would explode. You would watch justices of the peace, and there are some great ones — so I give the “not that there is anything wrong with that” caveat from “Seinfeld” — but others are reluctant to do any contested bail hearing. They will push any bail hearing until the end of the day and then complain they've

Je crois comprendre que la seule province qui dispose actuellement de données se prêtant à une analyse est l'Ontario. Ces données pourraient être utiles, mais il serait bon d'avoir des données normalisées, qui proviennent en particulier d'autres régions, y compris des collectivités éloignées et autochtones pour lesquelles on pourrait ne pas avoir de renseignements précis.

La sénatrice Simons : Ma question s'adresse à ceux d'entre vous qui sont des avocats criminalistes en exercice et qui ont plaidé devant un tribunal de mise en liberté sous caution. Je pense que c'est le cas de deux ou trois d'entre vous.

J'ai cru comprendre que l'un des principaux problèmes de notre système de mise en liberté sous caution est le manque de ressources : les procureurs de la Couronne sont souvent pressés et n'ont pas le temps de préparer leurs dossiers; il y a une pénurie d'avocats de service et d'autres avocats de l'aide juridique pour représenter les accusés; et les juges de paix peuvent également se sentir pressés par des rôles chargés.

Je me demande si ceux d'entre vous qui ont une expérience des audiences de mise en liberté sous caution pourraient me dire si j'ai raison à ce sujet et si certaines des décisions problématiques pourraient être dues au fait, tout simplement, que les ressources en amont sont insuffisantes pour veiller à ce que les audiences de mise en liberté sous caution se déroulent avec toute l'information nécessaire.

Me Richards : Je peux répondre brièvement. En Ontario, par exemple, le budget alloué aux procureurs provinciaux a été augmenté. Ils disposent maintenant d'équipes chargées de la surveillance intensive des libérations sous caution. Le budget a été revu à la hausse pour veiller à ce que les procureurs aient le temps et les ressources nécessaires pour présenter des oppositions très solides à la libération sous caution. On reçoit des centaines de pages la veille d'une comparution. Cela dit, tout le monde est pressé par le temps dans le système de mise en liberté sous caution. On procède à une audience accélérée, et si la personne peut être libérée, on priorise une mise en liberté le plus tôt possible.

Je ne suis pas certaine qu'il s'agisse principalement d'un problème de ressources. C'est certainement un problème dans l'ensemble du système pénal, mais pour ce qui est des décisions problématiques, je ne pense pas que ce soit lié à un manque de ressources à l'heure actuelle.

Me Goldkind : En une minute ou deux, je dirais que vous avez posé une très bonne question qui mérite une réponse très simple et directe. Si vous étiez avec moi du lundi au vendredi à un tribunal des libérations sous caution à Toronto, vous seriez stupéfaite. Vous constateriez que les juges de paix, et il y en a d'excellents — alors j'ajoute comme le dirait Seinfeld qu'il n'y a rien de mal à cela —, mais d'autres sont réticents à mener une audience de mise en liberté sous caution contestée. Ils vont la repousser jusqu'à la fin de la journée, puis se plaindre de n'avoir

run out of time. They will spend hours adjourning somebody and arguing over what day that person will come back.

Senator Simons: I have been in court and seen that, yes.

Mr. Goldkind: That is why this answer deserves simplicity, not fancy language. One of the most frequently upsetting and — I know we're in a committee but I will use the word — stupid things that I have seen every day for 20 years is that a bail court often sits and does anything but bail hearings.

It is an offence to people who should get out, and it is an offence to people who perhaps shouldn't but who have a right to have their hearing.

If I were to take this committee to an average bail court — just in Newmarket, Brampton or Toronto — and you saw the lack of bail hearings on any given day in a bail court, your heads would explode.

Given that we have three minutes here, I will stop there.

Senator Simons: Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Oudar: I'd like to thank the six witnesses for being here with us this morning.

I have a lot of affection for the Barreau, my professional association. I would also like to thank Ms. Sikora for her clear presentation this morning. My question is for you.

You talked about people experiencing homelessness. Thank you for addressing this important issue.

I would like to ask you for clarification on that. We see in the bill that, in clause 515, the reverse onus and the obligation for the accused to present a credible release plan will have an impact on people experiencing homelessness. They represent one of the most vulnerable populations in the criminal justice system. Often, they will be unable to provide a fixed address, a guarantor and a structured release plan.

I note that women experiencing homelessness are particularly vulnerable to violence and then exploitation. As a result, they are at risk of being charged with offences that are directly related to the precarity of their lives. Are the mechanisms in the bill sufficient to prevent them from ending up in pretrial detention because of a structural inability to meet the requirements of section 515? Should we, in the Senate, plan to make complementary amendments to this section?

plus de temps. Ils vont passer des heures à remettre une audience et à débattre du jour où la personne reviendra.

La sénatrice Simons : J'ai été au tribunal, et j'ai vu cela, oui.

Me Goldkind : C'est pourquoi cette réponse mérite d'être simple et directe. L'une des choses les plus dérangeantes et — je sais que nous sommes dans un comité, mais je vais utiliser le mot — stupides que je vois chaque jour depuis 20 ans, c'est qu'un tribunal de mise en liberté sous caution siège et fait tout sauf des audiences de mise en liberté sous caution.

C'est une offense à l'égard de personnes qui devraient être libérées, et c'est une offense à l'égard de personnes qui ne devraient sans doute pas l'être, mais qui ont droit à une audience.

Si les membres du comité venaient avec moi à un tribunal de mise en liberté sous caution ordinaire — à Newmarket, Brampton ou Toronto —, ils seraient stupéfaits du nombre dérisoire d'audiences de mise en liberté sous caution qui s'y tiennent chaque jour.

Étant donné que nous disposons de trois minutes, je vais m'arrêter ici.

La sénatrice Simons : Merci beaucoup.

[*Français*]

La sénatrice Oudar : Merci aux six témoins d'être ici parmi nous ce matin.

J'ai beaucoup d'affection pour le Barreau, mon ordre professionnel. Je remercie aussi maître Sikora de la clarté de sa présentation de ce matin. Ma question s'adresse à vous.

Vous avez parlé des personnes en situation d'itinérance. Merci d'avoir traité de cette question importante.

J'aimerais vous demander des précisions à ce sujet. On voit dans le projet de loi qu'à l'article 515, l'inversion du fardeau de preuve et l'obligation pour l'accusé de présenter un plan de mise en liberté crédible auront un impact sur les personnes en situation d'itinérance. Celles-ci représentent l'une des populations les plus vulnérables du système de justice pénale. Souvent, elles seront incapables de fournir une adresse fixe, un garant et un plan structuré de mise en liberté.

Je souligne que les femmes en situation d'itinérance sont particulièrement exposées à la violence, puis à l'exploitation. Elles risquent donc de se retrouver accusées d'infractions qui sont directement liées à la précarité qu'elles vivent. Les mécanismes prévus dans le projet de loi sont-ils suffisants pour éviter qu'elles se retrouvent détenues avant procès en raison d'une incapacité structurelle à satisfaire aux exigences de l'article 515? Est-ce que nous devons, au Sénat, prévoir des modifications complémentaires à cet article?

Thank you for clarifying this for me.

Mr. Savaria: I will answer on behalf of the Barreau. We had divided up the tasks.

With respect to people experiencing homelessness, section 493.2 of the Criminal Code already provides that, when a court is required to make decisions regarding release, it must take into account the vulnerability of such individuals, including people experiencing homelessness.

The Barreau makes three recommendations in its brief, as you have seen. We would ask that you pay particular attention to three provisions that could have negative repercussions when it comes to the release of these individuals. Notably, the bill introduces an aggravating factor in relation to theft of property that is subsequently bartered or sold for compensation.

We also draw attention to the addition, in paragraph 515(10)(c), of an obligation to consider—when determining whether a person should remain in custody—the number of charges, the number of pending cases and the seriousness of any outstanding charges. People experiencing homelessness frequently accumulate a large number of files for a wide range of reasons. It should be inappropriate to consider only the number of pending cases as a basis for keeping a person in detention. In a way, that's the perverse effect of this provision. Paragraph 515(10)(c) is amended to give courts the power to detain individuals solely on the basis of the number of cases, rather than considering all the circumstances, all of the charges the person is facing, and the individual's social context.

I also think that in subsection 515(6), there are a number of offences, including theft and breaking and entering, for which people experiencing homelessness could face a reverse onus. These are people who have very limited means to provide the court with a release plan. At that point, it is practically a reverse onus for these people, who have no resources, who often have no family and no support network. As a result, this provision creates a virtually automatic detention order for these individuals if they are unable to provide the court with a concrete release plan.

Senator Oudar: Thank you.

Senator Dalphond: First, thank you very much to all the participants this morning.

I have a question, to begin with, for the Barreau du Québec.

You talked about consecutive sentences and your concerns about the impact this could have. You don't refer to it in your brief. However, wouldn't it be appropriate to take into account section 718.1 of the Criminal Code, the fundamental principle

Merci de bien vouloir m'éclairer à ce sujet.

Me Savaria : Je vais répondre pour le Barreau. On s'était divisé les tâches.

Au niveau des personnes en situation d'itinérance, l'article 493.2 du Code criminel prévoit déjà que, lorsque la cour doit rendre des décisions en matière de remise en liberté, elle doit prendre en considération la vulnérabilité de ces personnes, notamment des personnes en situation d'itinérance.

Le Barreau fait trois recommandations dans son mémoire, comme vous l'avez vu. Portez une attention particulière à trois articles qui pourraient entraîner des répercussions négatives quant à la remise en liberté de ces gens. Notamment, on prévoit une circonstance aggravante au niveau de la question des vols de biens qui sont par la suite troqués ou vendus moyennant rétribution.

On souligne également l'ajout, à l'alinéa 515(10)c), de l'obligation de considérer, à titre de facteurs pour déterminer si une personne doit demeurer détenue, le nombre d'inculpations, le nombre de dossiers en attente ainsi que la gravité de toute inculpation en attente. Les personnes en situation d'itinérance accumulent régulièrement un grand nombre de dossiers pour une multitude de raisons. Il ne faudrait pas considérer uniquement le nombre de dossiers en attente pour justifier de garder une personne en détention. C'est un peu l'effet pervers de cette disposition. On ajoute à l'alinéa 515(10)c) le pouvoir de garder des personnes détenues uniquement sur la base du nombre de dossiers, plutôt que de considérer l'ensemble des circonstances, l'ensemble des accusations pour lesquelles la personne fait face à la justice et le contexte social de la personne.

Je pense également qu'au paragraphe 515(6), il y a plusieurs infractions, notamment les vols et les introductions par effraction, pour lesquels les personnes en situation d'itinérance pourraient faire face à un renversement de fardeau de la preuve. Ce sont des gens qui ont des moyens très limités pour fournir à la cour un plan de sortie. À ce moment-là, il s'agit pratiquement d'un renversement de fardeau pour ces personnes, qui n'ont aucun moyen, qui n'ont souvent pas de famille, qui n'ont pas d'entourage. C'est une ordonnance de détention quasi automatique pour ces gens s'ils ne sont pas en mesure de fournir un plan de sortie concret à la cour suivant cette disposition.

La sénatrice Oudar : Merci.

Le sénateur Dalphond : D'abord, merci beaucoup à tous les participants de ce matin.

J'ai une question, en premier lieu, pour le Barreau du Québec.

Vous parlez des peines consécutives et de vos inquiétudes quant à l'effet que cela pourrait avoir. Dans votre mémoire, vous n'y faites pas référence. Cependant, n'aurait-il pas lieu de tenir compte de l'article 718.1 du Code criminel, soit le principe

that a sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender, as well as paragraph 718.2(c), the totality principle, which requires that excessive sentences, in terms of their nature or length, be avoided when consecutive sentences are imposed?

That totality principle will continue to apply. Wouldn't that address your concerns, at least in part?

Nicholas St-Jacques, Member, Criminal Law Expert Group, Barreau du Québec: I will answer your question, Senator Dalphond, if I may.

Indeed, I believe you've put your finger on the issue with these legislative proposals. The fundamental principle is that judges must retain their discretion to impose a sentence that is proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. This is the principle set out in section 718.1 that you pointed out. The judge must also retain the ability to determine whether the sentence is consecutive or concurrent, and eventually, as you mentioned, apply the totality principle, or what is referred to in English as the "last look."

The problem with the bill is that, in some cases, it removes the judge's discretion to determine whether, in applying the totality principle, it is appropriate to impose concurrent sentences rather than consecutive ones. Even though sentences would normally be consecutive, when the judge considers the overall sentence, they can still decide to impose concurrent sentences for the various offences in order to minimize or reduce the total sentence. In some cases, the judge may also reduce the sentence on one or more charges to achieve an overall sentence that is proportionate in the circumstances. The problem is that if a mandatory minimum sentence is added that must be served consecutively, as in clause 11 of the bill, additional mandatory minimum sentences will be added.

Senator Dalphond: Mr. St-Jacques, you know that I have a lot of respect for you. I presented you with the King Charles III Coronation Medal. The issue here is one of interpretation. However, it isn't the legislator's intention to remove judicial discretion or to exclude the totality principle. I believe the minister stated this in his speech, and I raised it myself in my speech in the Senate on this bill.

My second question is for you, Ms. Richards.

[English]

You mentioned that you were concerned about the fact that "clearly demonstrating" is again introducing this midterm burden of proof. The minister, in his speech, made it clear that it was not the intent of Parliament; I made the same thing very clear in my speech as sponsor of the bill in the Senate.

fondamental, qui veut que la peine soit proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant, et de l'alinéa 718.2c), soit le principe de totalité, qui traite de l'obligation d'éviter l'excès de nature ou de durée dans l'infliction de peines consécutives?

Ce principe de totalité continuera de s'appliquer. Cela ne répondrait-il pas, en partie, à vos préoccupations?

Me Nicholas St-Jacques, membre, Groupe d'experts en droit criminel, Barreau du Québec : Si vous permettez, sénateur Dalphond, je vais répondre à votre question.

Effectivement, je crois que vous avez mis le doigt sur le problème des propositions législatives. Selon le principe fondamental, le juge doit conserver sa discrétion pour rendre une peine proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. C'est le principe de l'article 718.1 que vous avez souligné. Le juge doit conserver également la possibilité de déterminer s'il s'agit d'une peine consécutive ou concurrente, et éventuellement, comme vous l'avez mentionné, appliquer le principe de la totalité ou du *last look* en anglais.

Le problème avec le projet de loi est que, dans certains cas, on vient retirer la discrétion du juge pour déterminer si, lors de l'application du principe de totalité, il y a lieu d'imposer des peines concurrentes au lieu d'imposer des peines consécutives. Même si normalement les peines devraient être consécutives, en fin de compte, lorsque le juge considère la globalité de la peine, il peut quand même décider d'imposer des peines concurrentes aux différentes infractions pour minimiser ou réduire la peine totale. Dans certains cas, il peut également réduire la peine sur un ou plusieurs chefs d'accusation pour réduire la peine globale, et imposer une peine qui est proportionnelle dans les circonstances. Le problème est que si vous ajoutez une peine minimale qui devient consécutive, comme dans l'article 11 du projet de loi, des peines minimales vont s'ajouter.

Le sénateur Dalphond : Maître St-Jacques, vous savez que j'ai beaucoup de respect pour vous. Je vous ai remis la Médaille du couronnement du Roi Charles III. Ici, c'est un problème d'interprétation. Cependant, l'intention du législateur n'est pas d'enlever la discrétion judiciaire et que le principe de la totalité soit exclu. Je crois que le ministre l'a dit dans son discours. Je l'ai dit au Sénat dans mon discours au sujet de ce projet de loi.

Ma deuxième question est pour vous, maître Richards.

[Traduction]

Vous avez mentionné craindre que l'expression « en établissant clairement » ne ressuscite la norme de preuve intermédiaire. Le ministre, dans son discours, a dit clairement que ce n'était pas l'intention du Parlement; j'ai dit la même chose très clairement dans mon discours en tant que parrain du projet de loi au Sénat.

Isn't that something that the courts and everybody will take into consideration?

Ms. Richards: Certainly, when looking at statutory interpretation, the speeches of parliamentarians will be considered, as will the intent of Parliament and the legislator, but that is why the CLA recommends making it explicit that “clearly demonstrating” is not a new standard — that bail hearings are heard on a balance of probabilities and that is the proof that is applicable.

We do not see that language elsewhere in the Criminal Code, and our Supreme Court has been very clear that there are two standards of proof. We want a Criminal Code that is accessible, clear and not prone to inconsistent application.

Senator Dalphond: I understand. It is the safety; you want more safety on the interpretation issue. Thank you.

Ms. Richards: Thank you.

[*Translation*]

Senator Clement: Thank you to all the witnesses. I am always impressed by the lawyers who appear before us. Thank you to all of you.

[*English*]

My question is for Ms. Richards.

I heard you say in your opening statement that Bill C-14 risks deepening inequities because of systemic disadvantages. I also heard your answer to Senator Prosper's question, when you were talking about different Crown prosecutors making different decisions. It reminded me of Canada's Black Justice Strategy; everything reminds me of Canada's Black Justice Strategy. My colleagues know this.

Senator Dalphond: No problem.

Senator Clement: That strategy talks about the cascading impacts on Black communities. There is poverty, systemic disadvantage and over-policing, and then everything is compounded down the road.

My question to you is this: Does Bill C-14 entrench that cascading impact on Black, Indigenous and other vulnerable communities? If so, how?

Ms. Richards: You may have answered the question better than I will. But, yes. I will turn back to my example in Sanikiluaq, which is a community that does not have a shelter.

N'est-ce pas un élément dont les tribunaux et tous les intéressés tiendront compte?

Me Richards : Certes, lors de l'interprétation des lois, les discours des parlementaires seront pris en considération, tout comme l'intention du Parlement et du législateur, mais c'est pourquoi la CLA recommande de préciser explicitement que le libellé « en établissant clairement » n'est pas une nouvelle norme, et que les audiences sur la mise en liberté sous caution reposent sur la prépondérance des probabilités et que c'est cette norme de preuve qui s'applique.

On ne trouve pas cette expression ailleurs dans le Code criminel, et la Cour suprême a clairement établi qu'il existe deux normes de preuve. Nous voulons un Code criminel qui est accessible et clair et qui n'est pas sujet à des applications incohérentes.

Le sénateur Dalphond : Je comprends. C'est une question de garantie; vous voulez plus de garantie sur la question de l'interprétation. Merci.

Me Richards : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Clement : Merci à tous les témoins. Je suis toujours impressionnée par les avocats qui viennent comparaître devant nous. Merci à vous tous.

[*Traduction*]

Ma question s'adresse à Me Richards.

Je vous ai entendue dire dans votre déclaration préliminaire que le projet de loi C-14 risque d'aggraver les inégalités en raison des désavantages systémiques. J'ai également entendu votre réponse à la question du sénateur Prosper, lorsque vous avez parlé du fait que deux procureurs de la Couronne peuvent prendre des décisions différentes. Cela m'a rappelé la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires; tout me rappelle cette stratégie. Mes collègues le savent.

Le sénateur Dalphond : Pas de problème.

La sénatrice Clement : Dans cette stratégie, il est question des répercussions en cascade sur les communautés noires. Il y a la pauvreté, les désavantages systémiques et la surveillance policière excessive, et tout cela a un effet cumulatif avec le temps.

Ma question est la suivante : le projet de loi C-14 enchâsse-t-il cet effet en cascade pour les communautés noires, autochtones et autres communautés vulnérables? Si oui, comment?

Me Richards : Vous avez sans doute mieux répondu à cette question que je ne le ferais moi-même. C'est le cas en effet. Je reviens à mon exemple de Sanikiluaq, une communauté qui n'a

You may need to go live somewhere else outside of a home that you are living in, homes that are overpopulated, that routinely have 11 or 12 people residing in a two-bedroom home. You don't have a shelter. Now we're removing those who can be a surety for these people. We have a growing number of youth in many northern Indigenous communities, which means that a large segment of the population are youthful and cannot necessarily be sureties.

When we look at all of these systemic factors, they compound, as you say. So looking at this section alone in isolation, we may not think that it will have a big impact. But when you think about the fact that we're already so many steps behind in Sanikiluaq because we don't have other bail options, this is just going to make that worse. People return to Sanikiluaq — a community that has been devastated by significant harm — so we need to make sure these people are rehabilitated when they come back, and giving them an opportunity at bail can be a way for people to reintegrate into the community once they've served their sentence or if they have been found not guilty.

Senator Clement: Thank you.

[*Translation*]

Senator Saint-Germain: I also join my colleagues in thanking all the members of this panel. You are providing us with expertise and information that is of great interest.

My question is for Mr. Goldkind. I was very interested in your presentation and its pragmatic nature. You have presented an overview, rather than a tunnel vision. One of the things you said — I think I'm quoting you correctly, so please correct me —

[*English*]

— this bill doesn't assure that current laws apply with consistency.

[*Translation*]

Further on, you talked about judicial discretion.

[*English*]

You stated that judicial discretion must be applied with the clear and relevant criteria that you have mentioned.

So my question to you is this: How could a bill address the first concern that you have, which is the lack of consistency in the application of the current laws?

Mr. Goldkind: If I understand your question correctly, that part of my testimony was subtly referring to the fact that there is

pas de refuge. Une personne peut devoir aller vivre ailleurs que chez elle, dans des logements surpeuplés où il y a souvent 11 ou 12 personnes qui habitent dans un logement de deux chambres à coucher. Il n'y a pas de refuge. Or, on élimine ceux qui peuvent se porter garants pour ces personnes. Comme le nombre de jeunes dans de nombreuses communautés autochtones du Nord est en croissance, cela veut dire qu'une grande partie de la population est jeune et ne peut pas nécessairement agir comme garant.

Tous ces facteurs systémiques ont un effet cumulatif, comme vous le dites. Si on prend cet article isolément, on pourrait penser qu'il n'aura pas beaucoup d'incidence. Toutefois, comme on part déjà de loin à Sanikiluaq parce qu'il n'y a pas d'autres possibilités de mise en liberté sous caution, cela ne fera qu'aggraver la situation. Quand une personne revient à Sanikiluaq — une communauté dévastée en raison de nombreux préjudices —, il faut s'assurer qu'elle se réinsère, alors lui offrir la possibilité d'une libération sous caution peut être un moyen pour elle de se réintégrer dans la communauté après avoir purgé sa peine ou avoir été déclarée non coupable.

La sénatrice Clement : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Saint-Germain : Je me joins également à mes collègues pour remercier tous les membres de ce panel. Vous nous apportez une expertise et des informations de grand intérêt.

Ma question s'adresse à Me Goldkind. J'ai été très intéressée par votre présentation et son caractère pragmatique. Vous avez présenté une vue d'ensemble, plutôt qu'une vision en tunnel. Vous avez entre autres dit — je pense que je vous cite correctement, vous me corrigerez —

[*Traduction*]

... ce projet de loi ne garantit pas que les lois actuelles s'appliquent de manière cohérente.

[*Français*]

Plus loin, vous avez parlé de la discrétion judiciaire.

[*Traduction*]

Vous avez dit qu'elle doit être exercée en s'appuyant sur les critères clairs et pertinents que vous avez mentionnés.

Ma question est donc la suivante : comment un projet de loi pourrait-il répondre à votre première préoccupation, à savoir le manque de cohérence dans l'application des lois actuelles?

Me Goldkind : Si je comprends bien votre question, cette partie de mon témoignage faisait subtilement allusion au fait que

an increasingly growing two-tiered system in our criminal justice system. The last question from your colleague spoke about Black and Indigenous people — this is codified in the Criminal Code.

To say that is two-tiered is not contentious. I refer to this subtly again because it is very fresh. It's now April 16 at 11:23 a.m. There are two judges, from the Ontario courts and the Superior Court, all over the news today talking about the different standards — about immigrants getting certain sentences to keep them in the country versus the ordinary, average Canadian. That is a significant problem in a Canada that's changing rapidly.

They are brave to speak out about it. Up until those two judges did that last week, you had a bar association telling lawyers not to say a word. You may have seen that scandal all over the news last week, and many lawyers are very concerned about it, where, apparently, people in the system aren't allowed to criticize the system. That, to me, is the very opposite of what makes a system better. A system only improves because people talk about it — warts and all. You are not supposed to come to the Senate or Parliament and say that everything is hunky-dory.

With regard to the last part to your question, at the end of the day, the public is not wrong. There is a concerted effort to constantly tell the public that they're wrong. When people have private security and wake up every morning hoping that their car is still in their driveway, "Houston, we have a problem."

The public is seeing — because certain reporters are paying attention to it — that there are decisions across Canada that don't match up. Somebody might do a home invasion in Alberta and be treated seriously by a court. Somebody might do a home invasion in the GTA, in Toronto, and, because of a number of factors, they might be getting a sentence that makes the public roll their eyes. For the public to have respect for the system, which I think is key to a functioning democracy because the number one job of government is to keep the public safe, you have to have decisions that make sense to the public.

Just to end my answer, I don't mean we should lock everybody up and throw away the key. I'm talking about an ordinary average Joe or Jane who just wants to wake up in the morning and know that if somebody commits an act of violence, courts across the country will treat that person appropriately and fairly, and that person won't be subject to the whims of whom they appear before on their day in court. That is the best way that I can answer that.

nous avons de plus en plus un système de justice pénale à deux vitesses. La dernière question de votre collègue portait sur les Noirs et les Autochtones, et cela est inscrit dans le Code criminel.

Il n'y a rien de controversé à dire que c'est un système à deux vitesses. J'y fais allusion de manière subtile encore une fois parce que c'est un sujet très récent. Nous sommes aujourd'hui le 16 avril, à 11 h 23. Deux juges, issus de la Cour supérieure et de la Cour de justice de l'Ontario, font les manchettes aujourd'hui et parlent du fait que les normes sont différentes pour les immigrants, qui reçoivent certaines peines pour qu'ils puissent rester au pays, versus le Canadien ordinaire. C'est un problème important dans un Canada qui évolue rapidement.

Ils font preuve de courage en s'exprimant à ce sujet. Jusqu'à ce que ces deux juges le fassent la semaine dernière, une association du barreau demandait aux avocats de ne rien dire. Vous avez peut-être suivi ce scandale qui a fait la une de l'actualité la semaine dernière, et de nombreux avocats s'en inquiètent beaucoup, car il semble que les acteurs du système ne soient pas autorisés à critiquer le système. À mon avis, c'est tout le contraire de ce qui permet d'améliorer un système. Un système ne s'améliore que quand les gens parlent de ses défauts et de tout le reste. On n'est pas censé venir au Sénat ou au Parlement pour dire que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

En ce qui concerne la dernière partie de votre question, au bout du compte, le public n'a pas tort. Il y a un effort concerté pour constamment dire au public qu'il a tort. Quand les gens ont des systèmes de sécurité privés et se réveillent chaque matin en espérant que leur voiture soit encore dans leur entrée, ils se disent : « Houston, nous avons un problème. »

Le public constate — parce que certains journalistes y prêtent attention — que certaines décisions au Canada ne concordent pas. Une personne peut commettre une invasion de domicile en Alberta et recevoir une peine conséquente du tribunal. Une personne peut commettre une invasion de domicile dans la région du Grand Toronto et, en raison de divers facteurs, recevoir une peine qui fait sourciller le public. Pour que le public ait du respect à l'égard du système, ce qui, à mon avis, est essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie, car la mission première du gouvernement est d'assurer la sécurité du public, il faut que les décisions aient du sens aux yeux du public.

Pour conclure ma réponse, je ne veux pas dire qu'il faudrait enfermer tout le monde et jeter la clé. Je parle du citoyen ordinaire qui souhaite simplement se réveiller le matin en sachant que si quelqu'un commet un acte de violence, tous les tribunaux partout au pays traiteront cette personne de manière appropriée et équitable et non de façon arbitraire selon le juge devant laquelle elle se présentera le jour de sa comparution au tribunal. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner.

Senator Batters: Mr. Goldkind, I would like to return to you. In your House of Commons testimony, you said that the Youth Criminal Justice Act, or YCJA, is not a deterrent and that youth violence has changed, much like what you are saying about the adult criminal justice system. Bill C-14 does make some changes to the YCJA. Does this respond at all to your critique or do you think it is largely insufficient? If you think it is largely insufficient, are there one or two particular reforms that you think would be most urgent to better deal with youth involved in serious violent crime?

Mr. Goldkind: To use an inelegant term, I think that it is lipstick on an animal that — you are not supposed to say it in a committee like this, but I think that people are smart enough to know. I think that is what it is. The YCJA was very nobly intended decades ago when two kids in a schoolyard would be fighting about an iPod. I'm old enough, and a few of you are, to know what an iPod is. The reason I say that is because the kind of violence we're seeing across this country by young people, often hired and recruited by older gang members, is a whole different type of violence than we saw in 1989 or 1993. You would think that the YCJA would adapt to it.

Instead, it is this little, ticky-tacky, minor adjustment to it without recognizing the significant change in the kind of offending we're seeing in a certain small subset of young people.

Your question was very specific. Is there anything that I like in there? There is one thing that I think is a conversation starter, and that's how things start. It is this: When there's a young person who is wanted by the police — maybe you have all watched "The First 48." That is not a myth. The first 48 hours or 24 hours are pretty important times to go catch somebody. If you understood the hoops that the police have to go through to put a picture of that young person out to be able to find them or make sure nobody is harbouring them — it is ridiculous.

If somebody is old enough to commit murder, they should be old enough to have the police be able to go through CTV, Corus, Global or the *Toronto Star* and say, "This is the guy we're looking for." So any movement that starts to understand the moral culpability of young people — if it is just two young people having a fist fight, nobody's life should be ruined over that. That should be hidden; their lives start.

But when you are 17 years old and 11 months, there is a great amount of tiptoeing — and I'm not going to use other words — that almost gives a pass to something that many people in the

La sénatrice Batters : Maître Goldkind, j'aimerais revenir à vous. Dans votre témoignage à la Chambre des communes, vous avez déclaré que la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents n'avait pas d'effet dissuasif et que la violence chez les jeunes avait évolué, un peu comme ce que vous dites au sujet du système de justice pénale pour les adultes. Le projet de loi C-14 apporte effectivement certains changements à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Cela répond-il à votre critique ou pensez-vous que ces mesures sont largement insuffisantes? Si vous pensez qu'elles sont largement insuffisantes, y a-t-il une ou deux réformes particulières qui, selon vous, seraient les plus urgentes pour mieux traiter les cas de jeunes impliqués dans des crimes violents graves?

Me Goldkind : Vous m'excuserez, mais je pense que ce n'est que du maquillage... on n'est pas censé le dire dans un comité comme celui-ci, mais je pense que les gens sont assez intelligents pour comprendre que cela ne change rien. Voilà ce qu'il en est. La Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents visait un objectif très louable, il y a des décennies, à une époque où deux enfants se disputaient un iPod dans une cour d'école. Je suis assez âgé, comme certains d'entre vous, pour savoir ce qu'est un iPod. Si je dis cela, c'est parce que la violence commise par les jeunes au pays — qui sont souvent recrutés par des membres de gangs plus âgés — est complètement différente de celle que nous avons connue en 1989 ou en 1993. On pourrait penser que la LSJPA aurait été modifiée pour être mieux adaptée à cette nouvelle réalité.

Au lieu de cela, on se contente d'y apporter une petite modification mineure et cosmétique, sans reconnaître les changements considérables qui se produisent dans la nature des infractions que commettent un petit nombre de jeunes.

Votre question était très précise. Y a-t-il quelque chose que j'aime dans cette mesure? Il y a un élément qui, à mon avis, permet d'engager la conversation : lorsqu'un jeune est recherché par la police... vous avez peut-être tous regardé *48 heures pour un crime*. Ce n'est pas un mythe. Les 48 premières heures, voire 24 premières heures, sont cruciales pour arrêter quelqu'un. Si vous saviez tous les obstacles que la police doit surmonter pour diffuser la photo de ce jeune afin de le retrouver ou de s'assurer que personne ne le cache... c'est ridicule.

Si une personne est capable de commettre un meurtre, la police devrait être en mesure de s'adresser à CTV, à Corus, à Global ou au *Toronto Star* pour leur dire : « Voici l'individu que nous recherchons. » Donc, toute initiative visant à comprendre la culpabilité morale des jeunes... S'il ne s'agit que d'une bagarre entre deux jeunes, personne ne devrait voir sa vie ruinée pour cela. L'information devrait demeurer confidentielle ; la vie de ces jeunes ne fait que commencer.

Mais quand on a 17 ans et 11 mois, on marche sur des œufs — et je ne vais pas employer d'autres termes —, ce qui revient presque à tolérer quelque chose qui préoccupe de nombreuses

criminal justice system are concerned about. I'm not saying that anyone has to agree with me. I'm sure that many of your panellists disagree with me, but the conversation is not being had. My bottom line is that the conversation should be had.

Senator Batters: It would not be an iPod that was dealt with then; it would have been a Walkman, and I'm actually old enough to remember that. In 1989, there weren't any iPods.

Mr. Goldkind: The good old Sony.

The Chair: On that note then, I thank all the witnesses for taking time to be with us here today and answering our questions. Your contributions will play an important role in guiding our discussions and study of this bill.

We have had comprehensive briefs from the panellists, but I would say this: If you wish to consider augmenting any of your briefs with a further brief on issues you think are of importance or you want to amplify, having heard the questions of the senators, please do so. That would be very helpful.

For our second panel, we're pleased to welcome from the Ontario Crown Attorneys' Association, Lesley Pasquino, President; and Ian Bulmer, Vice-President, Collective Bargaining.

We also welcome, from the Canadian Association of Black Lawyers, Ms. Sabrina Shillingford, Member, Criminal Justice and Police Reform Committee.

And we welcome, as an individual, David Cole, Retired Judge, Ontario Court of Justice, by video conference.

Thank you very much for the briefs that some of you submitted in advance. We welcome you for our testimony this morning.

I will now ask each of the three organizations to commence with a five-minute overview.

Lesley Pasquino, President, Ontario Crown Attorneys' Association: Good morning, and thank you for this opportunity.

I am Lesley Pasquino, President of the Ontario Crown Attorneys' Association. With me is Vice-President of Collective Bargaining Ian Bulmer. Together, we bring more than 50 years of experience as front-line Crown attorneys in the criminal justice system.

personnes au sein du système de justice pénale. Je ne dis pas que tout le monde doit être d'accord avec moi. Je suis sûr que bon nombre de vos témoins ne sont pas d'accord avec moi, mais on ne parle pas de ces choses-là. Ce que je veux dire, c'est qu'il faut en discuter.

La sénatrice Batters : À l'époque, il n'aurait pas été question d'un iPod, mais plutôt d'un baladeur. Je suis assez âgée pour m'en souvenir. En 1989, les iPods n'existaient pas encore.

Me Goldkind : Le bon vieux baladeur de Sony.

Le président : Sur ce, je tiens à remercier tous les témoins d'avoir pris le temps de se joindre à nous aujourd'hui et d'avoir répondu à nos questions. Vos contributions nous seront très utiles dans le cadre de nos discussions et de notre étude de ce projet de loi.

Je sais que vous nous avez remis des mémoires détaillés, mais si, après avoir entendu les questions des sénateurs, vous souhaitez étoffer l'un de vos mémoires en y ajoutant des renseignements sur des questions que vous jugez importantes ou que vous voulez approfondir, je vous invite à le faire. Cela nous serait très utile.

Pour notre deuxième groupe de témoins, nous sommes heureux d'accueillir des représentants de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario : Me Lesley Pasquino, présidente ; et Me Ian Bulmer, vice-président, Négociation collective.

Nous accueillons également Me Sabrina Shillingford, membre, Comité de réforme de la justice pénale et des services de police, de l'Association canadienne des avocats noirs.

Enfin, nous accueillons, à titre personnel, Me David Cole, juge en retraite de la Cour de justice de l'Ontario. Il comparaît par vidéoconférence.

Merci beaucoup pour les mémoires que certains d'entre vous ont soumis à l'avance. Nous vous souhaitons la bienvenue pour les témoignages de ce matin.

Je vais maintenant demander aux représentants des trois organisations de commencer par un exposé général de cinq minutes chacun.

Me Lesley Pasquino, présidente, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario : Bonjour, et merci de nous donner l'occasion de nous adresser à vous.

Je m'appelle Lesley Pasquino et je suis présidente de l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario. Je suis accompagnée du vice-président, Négociation collective, Me Ian Bulmer. Ensemble, nous cumulons plus de 50 ans d'expérience en tant que procureurs de la Couronne de première ligne au sein du système de justice pénale.

Our association represents approximately 1,300 Crown attorneys across Ontario. Crowns appear daily in bail courts, trial courts and appellate courts. As Crown attorneys, our role is independent and quasi-judicial. We are ministers of justice, required to make impartial decisions grounded in the law, the evidence and the public interest. Our submissions today come from that front-line experience.

We support Parliament's policy objectives. However, we urge the committee to consider the practical and operational impact of the proposed amendments on a criminal justice system under significant strain.

Over the past decade, the number of criminal cases in Canada has increased, with violent crime rising even more sharply. Based on data from Statistics Canada from 2014 to 2024, the number of violent crime cases grew from approximately 369,000 to nearly 592,000. At the same time, cases have become more complex, driven by digital evidence, such as body-worn camera footage, cellphone data and social media records, which must all be reviewed by Crown attorneys.

The Supreme Court's decision in *Jordan* imposed strict ceilings on case timelines, but the resources required to meet those timelines have not kept pace. As a result, courts and Crowns are struggling to avoid unconstitutional delays.

It is against this backdrop that Bill C-14 must be assessed.

First, the proposed bail amendments introduce new mandatory factors that courts must consider, expand reverse onus provisions and require closer scrutiny of release plans in reverse onus cases. In practice, many of these factors are already considered. However, making them mandatory will increase the length and complexity of bail hearings and may result in more bail reviews.

Reverse onus hearings often require the cross-examination of proposed sureties. In busy bail courts, with dozens of cases on the docket, these hearings take time. Cases on the docket may not be reached. Without additional Crown, court and staff resources, these changes risk delay, and delay in bail matters carries significant constitutional consequences.

Notre association représente environ 1 300 procureurs de la Couronne partout en Ontario. Les procureurs de la Couronne comparaissent tous les jours devant les tribunaux des cautionnements, les tribunaux de première instance et les cours d'appel. En tant que procureurs de la Couronne, nous exerçons une fonction indépendante et quasi judiciaire. Nous sommes des ministres de la Justice, tenus de prendre des décisions impartiales fondées sur le droit, les preuves et dans l'intérêt de la population générale. Les observations que nous présentons aujourd'hui s'appuient sur cette expérience acquise sur le terrain.

Nous soutenons les objectifs stratégiques du Parlement. Cela dit, nous exhortons le comité à tenir compte des répercussions pratiques et opérationnelles qu'aurait les modifications proposées sur un système de justice pénale qui subit déjà des pressions considérables.

Au cours de la dernière décennie, le nombre d'affaires criminelles au Canada a augmenté, et les crimes violents ont connu une hausse encore plus marquée. Selon les données de Statistique Canada pour la période de 2014 à 2024, le nombre de cas de crimes violents est passé d'environ 369 000 à près de 592 000. Parallèlement, les affaires sont devenues plus complexes, en raison des preuves numériques — comme les enregistrements des caméras d'intervention, les données provenant des téléphones cellulaires et des réseaux sociaux — qui doivent toutes être examinées par les procureurs de la Couronne.

La Cour suprême, dans l'arrêt *Jordan*, a imposé des délais stricts pour le traitement des affaires. Malheureusement, le nombre de ressources nécessaires pour respecter ces délais n'a pas augmenté. Par conséquent, les tribunaux et les procureurs de la Couronne peinent à éviter les retards jugés inconstitutionnels.

C'est dans ce contexte qu'il convient d'évaluer le projet de loi C-14.

Premièrement, les modifications proposées en matière de mise en liberté sous caution créent de nouveaux facteurs dont les tribunaux doivent obligatoirement tenir compte, élargissent les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve et exigent un examen plus approfondi des plans de mise en liberté dans les affaires où le fardeau de la preuve est inversé. Dans la pratique, bon nombre de ces facteurs sont déjà pris en compte. Toutefois, le fait de les rendre obligatoires allongera la durée des audiences de mise en liberté sous caution — en plus de les rendre plus complexes — et pourrait entraîner un plus grand nombre de demandes de révision de la mise en liberté sous caution.

Lors des audiences où le fardeau de la preuve est inversé, il faut souvent procéder à un contre-interrogatoire des cautions. Dans les tribunaux des cautionnements débordés, où des dizaines d'affaires sont en attente, la tenue de ces audiences prend du temps. Il se peut que des affaires inscrites au rôle ne soient pas traitées. Sans ressources supplémentaires en personnel, pour la

Second, regarding sentencing, Bill C-14 proposes expanded aggravating factors, additional offences where denunciation and deterrence are the primary objectives, new consecutive sentencing provisions and further restrictions on conditional sentences. Collectively, these amendments are likely to result in more contested sentencing hearings, longer proceedings, higher trial rates and more offenders receiving custodial sentences.

The removal of conditional sentence options for serious sexual offences, while reflecting the gravity of those crimes and the harm to victims, especially children, is also likely to reduce guilty pleas and increase the number of lengthy sexual assault trials. These cases, especially those involving children, are among the most emotionally demanding. Crowns already face extraordinarily high levels of vicarious trauma, with over 70% of Ontario criminal law division employees scoring in the severe or very severe range on trauma assessments. An increase without addressing workload and well-being has serious implications for sustainability.

Finally, with respect to the Youth Criminal Justice Act, amending the definition of “violent offence” to include even incidental bodily harm for sentencing purposes will broaden the range of cases where custody is available. This will lead to more contested hearings and mandatory sentence reviews. While public safety is paramount, these proceedings require careful preparation and consideration and, therefore, resources.

In closing, Bill C-14 reflects Parliament’s legitimate concern with serious and repeat offending. Public safety objectives underpin these reforms, but legislation alone cannot deliver public safety.

As the federal government itself has acknowledged, the success of this bill depends on adequate and sustained resourcing across the criminal justice system. A justice system set up for failure cannot deliver public safety. A justice system set up for success can.

Thank you.

Couronne et les tribunaux, ces changements risquent d’entraîner des retards, et tout retard dans les affaires de mise en liberté sous caution a d’importantes conséquences constitutionnelles.

Deuxièmement, en ce qui concerne la détermination de la peine, le projet de loi C-14 propose l’élargissement des circonstances aggravantes, l’ajout d’infractions pour lesquelles on accordera une attention particulière aux objectifs de dénonciation et de dissuasion, de nouvelles dispositions relatives aux peines consécutives et des restrictions supplémentaires pour les peines d’emprisonnement avec sursis. Ensemble, ces modifications sont susceptibles d’entraîner une augmentation du nombre d’audiences de détermination de la peine qui seront contestées, des procédures plus longues, un plus grand nombre de procès et une augmentation du nombre de délinquants condamnés à des peines carcérales.

L’élimination des peines d’emprisonnement avec sursis pour les infractions sexuelles graves, bien qu’elle s’explique par la gravité de ces crimes et le tort causé aux victimes, en particulier aux enfants, est également susceptible de réduire le nombre de déclarations de culpabilité et d’augmenter le nombre de longs procès pour agression sexuelle. Ces affaires, surtout celles impliquant des enfants, sont parmi les plus éprouvantes sur le plan émotionnel. Les procureurs de la Couronne sont déjà confrontés à des taux extrêmement élevés de traumatismes indirects, plus de 70 % des employés de la Division du droit criminel de l’Ontario ayant obtenu un résultat allant de « grave » à « très grave » lors des évaluations de traumatisme. Une augmentation du nombre de procès sans tenir compte de la charge de travail et du bien-être du personnel risque de compromettre la viabilité du système.

Enfin, en ce qui concerne la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, le fait de modifier la définition de l’expression « infraction avec violence » afin d’y inclure même les lésions corporelles accidentelles aux fins de la détermination de la peine élargira l’éventail des cas où la détention pourra être envisagée. Cela donnera lieu à une augmentation du nombre d’audiences contestées et de révisions des peines obligatoires. La sécurité publique est de la plus haute importance, certes, mais ces procédures exigent une préparation et un examen minutieux et, par conséquent, des ressources.

En conclusion, le projet de loi C-14 illustre la préoccupation légitime du Parlement à l’égard des récidives avec violence. Ces réformes visent à renforcer la sécurité publique, mais la loi à elle seule ne peut pas garantir cette sécurité.

Comme le gouvernement fédéral l’a lui-même reconnu, il est essentiel que le système de justice pénale dispose de ressources adéquates et durables pour que ce projet de loi donne les résultats escomptés. Un système de justice voué à l’échec ne peut pas assurer la sécurité publique. Un système de justice outillé pour réussir le peut.

Je vous remercie.

The Chair: Thank you.

Sabrina Shillingford, Member, Criminal Justice and Police Reform Committee, Canadian Association of Black Lawyers: Good morning. Thank you for inviting me to speak about Bill C-14 on behalf of the Canadian Association of Black Lawyers, which I will refer to as CABL going forward.

CABL shares the government's desire to ensure that we live in safe communities. However, while Bill C-14 aims to enhance public safety for all, it risks perpetuating existing disparities for Black Canadians.

I will focus on three aspects of the bill: the expansion of reverse onus bail provisions, the removal of the principle of restraint from reverse onus bails and the requirement that courts consider the number or seriousness of outstanding charges under the tertiary ground of bail.

Expanding reverse onus provisions while simultaneously removing the principle of restraint in these cases undermines the presumption of innocence and will disproportionately impact Black individuals. The presumption of innocence is a principle of fundamental justice, yet Black people are often not afforded the full benefit of that principle. It is beyond dispute that, as a result of anti-Black racism and systemic discrimination, Black people are overrepresented in the criminal justice system, including in pretrial detention. Despite this overrepresentation, Black accused are more likely to encounter a withdrawal, dismissal or discharge and less likely to be found guilty. This means that Black people are disproportionately detained in pretrial custody despite not being convicted of an offence.

Broadening reverse onus provisions will make it more difficult to obtain bail and lead to more contested bail hearings in our already overburdened bail courts. Given this existing overrepresentation and the barriers Black people often already face in obtaining bail, making bail more difficult to obtain will disproportionately burden presumptively innocent Black accused.

Turning to the removal of the principle of restraint in reverse onus cases, removing this principle will also impact Black accused. The principle of restraint is codified in section 493.1 of the Criminal Code and was enacted at the same time as section 493.2. These sections are intended to remedy the problem of overrepresentation of certain populations in the remand

Le président : Merci.

Me Sabrina Shillingford, membre, Comité de réforme de la justice pénale et des services de police, Association canadienne des avocats noirs : Bonjour. Je vous remercie de m'avoir invitée à parler du projet de loi C-14 au nom de l'Association canadienne des avocats noirs.

L'Association canadienne des avocats noirs partage le souhait du gouvernement de veiller à ce que nous vivions dans des collectivités sûres. Cela dit, bien que le projet de loi C-14 vise à renforcer la sécurité publique pour tous, il risque de perpétuer les inégalités que subissent les Canadiens noirs.

Je me concentrerai sur trois aspects du projet de loi : l'élargissement des dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve pour les mises en liberté sous caution, l'élimination du principe de la retenue pour les cas de mise en liberté sous caution où le fardeau de la preuve est inversé, et l'exigence selon laquelle les tribunaux doivent tenir compte du nombre d'accusations en instance ou de leur gravité au titre du motif tertiaire de la mise en liberté sous caution.

L'expansion des dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve tout en supprimant le principe de la retenue dans ces affaires porte atteinte à la présomption d'innocence et aura une incidence disproportionnée sur les personnes noires. La présomption d'innocence est un principe de justice fondamentale. Or, les personnes noires ne bénéficient souvent pas pleinement de ce principe. Il ne fait aucun doute qu'en raison du racisme anti-Noirs et de la discrimination systémique, les personnes noires sont surreprésentées dans le système de justice pénale, y compris en détention provisoire. Malgré cette surreprésentation, les prévenus noirs sont plus susceptibles de voir les accusations portées contre eux retirées, rejetées ou encore d'être acquittés, et sont moins susceptibles d'être reconnus coupables. Cela signifie que les personnes noires sont gardées en détention provisoire de façon disproportionnée, même si elles n'ont pas été accusées d'une infraction.

L'élargissement des dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve rendra l'obtention d'une mise en liberté sous caution plus difficile et entraînera une augmentation des audiences de mise en liberté sous caution contestées devant nos tribunaux déjà surchargés. Compte tenu de cette surreprésentation actuelle et des obstacles auxquels les personnes noires sont souvent déjà confrontées pour obtenir une mise en liberté sous caution, le fait de la rendre encore moins accessible alourdira de façon disproportionnée le fardeau des prévenus noirs présumés innocents.

J'en arrive à l'élimination du principe de la retenue dans les cas où le fardeau de la preuve est inversé. Le retrait de ce principe aura également des répercussions sur les prévenus noirs. Le principe de la retenue est codifié à l'article 493.1 du Code criminel et a été adopté en même temps que l'article 493.2. Ces articles visent à remédier au problème de la surreprésentation de

population. Removing the principle of restraint and misapplying it in reverse onus situations runs contrary to the purpose of these provisions and risks creating legislative tension. Section 493.2 directs courts to give particular attention to the circumstances of accused persons who belong to a population that is overrepresented in the criminal justice system and that is disadvantaged in obtaining release.

Eliminating the principle of restraint in reverse onus cases would strip courts of the application of a key principle designed in part to remedy the problem of overrepresentation of Black accused persons in custody.

The principle of restraint acts as a safeguard to ensure individuals are not detained pretrial because of onerous conditions that are not required to keep communities safe. There is no empirical evidence that removing the principle of restraint would make communities safer. Removing this fundamental principle would not withstand constitutional scrutiny, will lead to more complex and costly litigation and is unnecessary given that the principle of restraint still allows courts to impose strict conditions where necessary.

Bill C-14 also proposes that courts consider the number or seriousness of outstanding charges under the tertiary ground of bail. This provision risks ignoring directions from our courts that:

Courts must consider the potential for institutional bias in the arrest and charging of the accused, including the possibility of over-policing and over-charging. . . .

Given research findings that Black people are over-criminalized and overcharged, requiring courts to consider the number or seriousness of outstanding charges risks portraying Black accused as presenting a greater risk on bail than they do.

Finally, the above changes to the bail provisions discussed risk undermining the federal government's Black Justice Strategy, which seeks to address anti-Black racism and systemic discrimination and rightfully aims to ensure that Black people have access to equal treatment before and under the law in Canada. In considering the proposed reforms, care should be taken to ensure that this objective is not lost in the process.

certaines populations en détention provisoire. L'élimination du principe de la retenue et son application à tort dans les situations où le fardeau de la preuve est inversé va à l'encontre de l'objectif de ces dispositions et risque de créer des tensions législatives. L'article 493.2 ordonne aux tribunaux d'accorder une attention particulière à la situation des accusés qui appartiennent à une population surreprésentée dans le système de justice pénale et qui est désavantagée lorsqu'il s'agit d'obtenir une mise en liberté.

L'élimination du principe de la retenue dans les cas où le fardeau de la preuve est inversé priverait les tribunaux de l'application d'un principe essentiel conçu, entre autres, pour remédier au problème de la surreprésentation des prévenus noirs en détention.

Le principe de la retenue sert de mesure de protection pour veiller à ce que les personnes ne soient pas détenues avant leur procès en raison de conditions sévères qu'il n'est pas nécessaire de respecter pour assurer la sécurité des collectivités. Il n'existe aucune preuve empirique indiquant que l'élimination du principe de la retenue rendrait les collectivités plus sûres. L'élimination de ce principe fondamental ne résisterait pas à un examen constitutionnel, entraînera des litiges plus complexes et plus coûteux et est inutile étant donné que ce principe permet toujours aux tribunaux d'imposer des conditions strictes lorsque cela s'avère nécessaire.

Le projet de loi C-14 propose également que les tribunaux tiennent compte du nombre d'accusations en instance ou de leur gravité en vertu du motif tertiaire de mise en liberté sous caution. Cette disposition risque de faire fi des directives de nos tribunaux selon lesquelles :

Les tribunaux doivent tenir compte du risque de partialité institutionnelle dans l'arrestation et la mise en accusation du prévenu, y compris de la possibilité d'une surveillance policière excessive et d'un taux disproportionné de mises en accusation...

Compte tenu des conclusions de la recherche selon lesquelles les personnes noires font l'objet d'une criminalisation et d'un taux disproportionné de mises en accusation, le fait d'exiger des tribunaux qu'ils tiennent compte du nombre des accusations en instance ou de leur gravité risque de donner l'impression que les prévenus noirs représentent un plus grand risque s'ils sont libérés sous caution, alors que ce n'est pas le cas.

Enfin, les modifications susmentionnées aux dispositions relatives à la mise en liberté sous caution risquent de miner la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires du gouvernement fédéral, qui vise à lutter contre le racisme anti-Noirs et la discrimination systémique et qui a pour objectif tout à fait légitime de garantir que les personnes noires ont accès à un traitement égal devant la loi au Canada. Il faudra veiller à ne pas perdre de vue cet objectif au cours de l'examen des réformes proposées.

CABL has also reviewed the Canadian Civil Liberties Association's submissions and endorses a number of amendments, as indicated in my written brief. Thank you.

The Chair: Thank you, Ms. Shillingford.

David Cole, Retired Judge, Ontario Court of Justice, as an individual: Thank you. I have a very limited proposal for the senators, but I would start by saying that I agree with virtually every word that has been said by previous presenters this morning.

As a judge of 32 years on the bench and 16 years before that as defence counsel, I can assure you that our bail system that started off in the early 1970s as a very progressive gesture by largely getting rid of things like cash bail and the ladder principle about release has come under increased scrutiny, trouble and difficulty. Frankly, a lot of it is amiss.

The specific proposal that I have for you is an amendment to the proposed amendment to subsection 523(2.1) that would require a Crown attorney in a case where an accused has been found guilty either by a judge or by a jury to indicate to the presiding judge whether they intend to move to revoke the accused's bail. That would be a decision ultimately taken by the presiding judge.

There are many cases in which this would not be necessary. For example, even though a second or third impaired driving charge carries with it a minimum mandatory term of imprisonment, those terms are pretty brief and probably would not require someone to be incarcerated pending sentence.

On the other hand, I cite an Ottawa case that I presided over by Zoom where the accused was found guilty of being in possession of a loaded, unregistered, illegal handgun, which automatically required the imposition of a minimum mandatory term of imprisonment of at least four years. For some reason — I have no idea what it was — the Crown attorney of the day said nothing about the accused's continued status on bail, so I didn't think it was appropriate for me to raise the issue.

The accused failed to appear and, as far as I know, may still be at liberty, possibly while armed and possibly still in Ottawa.

To me, that seems wrong. I would propose that a statutory obligation be built in to require the Crown attorney to at least raise the issue. If the Crown attorney considered the person

L'Association canadienne des avocats noirs a également examiné les mémoires de l'Association canadienne des libertés civiles et appuie un certain nombre d'amendements, comme je l'ai indiqué dans mon mémoire. Merci.

Le président : Merci, maître Shillingford.

David Cole, juge à la retraite, Cour de justice de l'Ontario, à titre personnel : Merci. J'ai une proposition très précise pour les sénateurs. Je commencerai toutefois par dire que je suis d'accord avec pratiquement tout ce qu'ont dit les témoins ce matin.

J'ai été juge pendant 32 ans, après avoir été avocat de la défense pendant 16 ans. Je peux vous dire que lorsque notre système de mise en liberté sous caution a vu le jour au début des années 1970, il s'agissait d'une mesure très progressiste; elle éliminait de nombreux éléments comme les cautionnements en espèces et le principe de l'échelle relatif à la mise en liberté. Cela dit, ce système fait aujourd'hui l'objet d'un examen approfondi, et se heurte à de plus en plus de problèmes et de difficultés. En toute honnêteté, il y a beaucoup de choses qui ne vont pas.

La proposition précise que je vous sou mets est une modification à l'amendement proposé au paragraphe 523(2.1) qui obligerait un procureur de la Couronne, dans une affaire où un accusé a été reconnu coupable par un juge ou par un jury, à indiquer au juge président le procès s'il a l'intention de demander l'annulation de la mise en liberté sous caution de l'accusé. Cette décision serait finalement prise par le juge qui préside l'audience.

Il y a de nombreux cas où cela ne serait pas nécessaire. Par exemple, même si une deuxième ou une troisième accusation de conduite avec facultés affaiblies entraîne une peine minimale obligatoire d'emprisonnement, ces peines sont assez courtes et l'incarcération de la personne qui attend de connaître la décision ne serait probablement pas nécessaire.

J'aimerais toutefois vous parler d'une affaire à Ottawa que j'ai présidée par Zoom, où l'accusé a été reconnu coupable de possession d'une arme de poing chargée, non enregistrée et illégale, ce qui a automatiquement entraîné l'imposition d'une peine minimale obligatoire d'au moins quatre ans d'emprisonnement. Pour une raison que j'ignore, le procureur de la Couronne présent ce jour-là n'a rien dit au sujet du maintien en liberté sous caution de l'accusé; je n'ai donc pas jugé opportun d'aborder la question.

L'accusé ne s'est pas présenté à son audience et, à ma connaissance, il est peut-être encore en liberté, peut-être même armé et peut-être toujours à Ottawa.

Je trouve cela inacceptable. Je proposerais l'ajout d'une obligation légale qui ferait en sorte que les procureurs de la Couronne seraient tenus, au minimum, de soulever la question.

should remain on bail or perhaps some of his bail conditions could be adjusted slightly, that would be one thing. However, for the protection of society in those kinds of rare cases, that statutory requirement should be inserted.

I have seen the Department of Justice's response to my proposal, which is that it is unnecessary. I don't agree. With all due respect to those who draft things for the federal Department of Justice, most of them have very little practical experience, and I'm sure that everyone who has testified this morning and Senator Arnot, who used to be a provincial court judge, can tell you that in our very busy provincial courts we tend, unfortunately, to skip over certain procedural requirements, either because we're too darn busy or because we forget.

That's why I suggest that the statutory obligation should be inserted.

Thank you.

The Chair: Thank you, sir.

We will now move to questions from the senators, which will be three minutes each, please.

Senator Batters: First, to the Ontario Crown Attorneys' Association, Bill C-14 requires an accused to "establish clearly" their release plan in reverse onus cases. In practice, do you think that actually changes the threshold, or do you think that revised language is really quite meaningless?

To you, what would "establish clearly" mean concretely at the hearing? Would it mean a written plan, a surety, stable housing, supervision or some combination of those? Could you name the elements that you would require, systematically, in those high-risk cases?

Ms. Pasquino: Thank you for the question.

To some extent, it gets to the nub of the issues we deal with in the criminal courts every day: Every accused and every case is different. When we try to come up with a threshold or wording that is going to be understood and applied, although the principle may end up being established, the way it's applied has to be tailored to every single accused; it has to be in line with the principle of section 11(e) of the Charter, that being the accused being entitled to a reasonable bail; and it has to address the offence that is alleged to have been committed.

Si le procureur de la Couronne estime que la personne doit rester en liberté sous caution ou que certaines de ses conditions de mise en liberté sous caution devraient être légèrement modifiées, c'est une chose. Par contre, cette exigence légale devrait être introduite, pour assurer la protection de la société lorsque ces rares cas surviennent.

J'ai vu la réponse du ministère de la Justice à ma proposition, qui estime qu'elle n'est pas nécessaire. Je ne suis pas d'accord. Avec tout le respect que je dois à ceux qui rédigent les textes pour le ministère fédéral de la Justice, la plupart d'entre eux ont très peu d'expérience pratique, et je suis sûr que tous ceux qui ont témoigné ce matin — tout comme le sénateur Arnot, qui a déjà été juge dans une cour provinciale — pourront vous dire que dans nos tribunaux provinciaux très chargés, on a malheureusement tendance à négliger certaines exigences procédurales, soit parce que l'on est trop occupés, soit parce qu'on oublie.

C'est pourquoi je suggère d'insérer cette obligation légale.

Merci.

Le président : Merci.

Nous passons aux questions des sénateurs. Chacun disposera de trois minutes.

La sénatrice Batters : Je vais m'adresser tout d'abord à l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario. Le projet de loi C-14 exige que l'accusé établisse clairement son plan de mise en liberté dans les cas d'inversion du fardeau de la preuve. En pratique, selon vous, cette exigence modifie-t-elle le seuil, ou pensez-vous au contraire que le nouveau libellé n'aura pas grand incidence?

À votre avis, concrètement, comment l'inculpé remplira-t-il l'exigence d'« établi[r] clairement » à l'audience? Devra-t-il présenter un plan écrit, une caution, démontrer qu'il aura un logement stable, de la supervision, ou une combinaison de tous ces éléments? Pourriez-vous énumérer les éléments qui seraient exigés systématiquement dans ces cas qui présentent un risque élevé?

Me Pasquino : Merci de la question.

En un sens, cette question touche au cœur du travail que nous faisons dans les cours pénales chaque jour. Chaque accusé et chaque cas est différent. Lorsque nous proposons un seuil ou un libellé qui devra être interprété et appliqué, une fois que nous établissons le principe, il faut ensuite adapter l'application à chaque cas et respecter l'alinéa 11e) de la Charte portant que tout inculpé a droit à une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable. Il faut aussi tenir compte de l'infraction présumée avoir été commise.

So, what that means to me in a reverse onus is that, at the end of the day, I'm not sure that the wording adds a lot to the way bail hearings are already carried out in a reverse onus situation. The onus is already on the accused to demonstrate, on a balance of probabilities, why they have shown cause that they should be released. There is a great deal of law and case law that interprets that.

Mr. Goldkind urged us to speak in plain language, and I don't think this wording really adds more, other than more words to argue about and more time taken. At the end of the day, the accused is still entitled to a reasonable release if they meet that onus.

Demonstrating that the bail plan is appropriate and meets that onus can be done a number of ways. Sometimes, people organize an ankle monitor to show that they're not going to leave the jurisdiction. Sometimes, they are given an alternative place to live that is a distance away from the alleged victim.

Obviously, sureties come into play a lot more when we're talking about reverse onus situations. We often want to see that there is a stable and responsible surety available who can supervise the bail plan, whatever that is.

Sometimes, if a person has a history of breaching a bail release, the Crown may want to cross-examine the surety to ask how confident they are that they will be able to supervise someone who has been found to breach in the past.

We ask these very difficult questions in the bail courts, and you don't know whether the answer you get is going to lead to other questions. Much like you and I talking today, it's a dynamic process where you may have 30 cases waiting to be heard, all for people who are legally innocent — all for people who may be spending time in jail if their case doesn't get heard.

This leads back to our concerns about resourcing. If you introduce new wording, new phraseology and a new threshold, those are things that lawyers are going to argue about. We are lawyers, after all. The Crown will say one thing; the defence will say it means something else. The justice of the peace or the judge is going to make a decision.

But it all takes time. Whenever you introduce new phraseology and a new threshold, that's something that the lawyers are going to argue about and the presiding jurist is going to have to decide upon.

I want to emphasize today that every case is different and every accused is different. We already have a lot of case law addressing reverse onus and what the threshold is. How an

Selon moi, dans les situations d'inversion du fardeau de la preuve, je ne suis pas certaine que ce libellé changera quoi que ce soit au déroulement des audiences de mise en liberté sous caution. Dans l'état actuel des choses, il incombe déjà au prévenu de démontrer, selon la prépondérance des probabilités, les motifs justificatifs de sa mise en liberté. Il existe une abondance de jurisprudence et de règles de droit sur la question.

Me Goldkind nous encourage fortement à employer un langage simple. Or, ce libellé ne fait qu'ajouter des mots qui nécessiteront des débats qui prolongeront les processus. Peu importe, le prévenu a quand même droit à une mise en liberté raisonnable s'il s'acquitte de ce fardeau.

Il y a plusieurs façons de démontrer que le plan de mise en liberté est approprié et qu'il satisfait au fardeau de la preuve. Parfois, les prévenus acceptent de porter un bracelet émetteur à la cheville pour montrer qu'ils ne comptent pas quitter le pays. Ils peuvent aussi être assignés à un logement à une certaine distance de la victime alléguée.

Évidemment, le recours à une caution est très fréquent dans les situations d'inversion du fardeau de la preuve. Nous souhaitons souvent vérifier si une personne stable et responsable se sent prête à superviser le plan de mise en liberté sous caution qui a été présenté.

Parfois, si une personne a déjà été inculpée de manquement aux conditions de mise en liberté sous caution, la Couronne demande en contre-interrogatoire à la personne qui s'est portée caution si elle se sent capable de superviser un individu qui a déjà enfreint ses conditions dans le passé.

Nous posons ces questions difficiles aux auditions de mise en liberté sous caution, en ne sachant pas si les réponses entraîneront d'autres questions. À l'instar de la discussion que nous avons vous et moi aujourd'hui, c'est un processus dynamique, où parfois une trentaine de prévenus, qui sont tous innocents sur le plan juridique, sont en attente d'une audition — des individus qui peuvent passer du temps en détention si leur affaire n'est pas entendue.

Nous revenons ainsi aux préoccupations liées aux ressources. Les nouveaux libellés, les nouvelles formulations ou les nouveaux seuils sont des choses dont les avocats doivent débattre. Nous sommes des avocats après tout. La Couronne et la défense soutiendront chacune une interprétation différente. Le juge ou le juge de paix tranchera.

Tout cela demande du temps. Les nouveaux passages ou l'établissement de nouveaux seuils entraînent inévitablement des débats entre avocats qui se soldent par une décision du juge.

Je veux insister sur le fait que chaque cas et chaque accusé est différent. Il existe beaucoup de jurisprudence sur l'inversion du fardeau de la preuve et sur le seuil qui y est rattaché. Ce que

accused shows that they have met their onus will really depend on the seriousness of the allegations. What has caused it to be reverse onus? Is it the nature of the charge or that they have breached their bail previously? Those are two very different scenarios. Is it a less serious charge but with prior breaches or a very serious charge?

Senator Batters: Thank you.

[*Translation*]

Senator Miville-Dechêne: This will be a question in French for the Ontario Crown Attorneys' Association.

So Bill C-14 eliminates conditional sentences for certain offences, including serious sexual offences. You touched on this issue in your presentation. I'd like you to tell us whether you agree or disagree with this change in Bill C-14, which obviously responds to public concern and the increase in violent crime reported by Statistics Canada.

Second, you talked quite a bit about Crown burnout. Are you in a position to deal with this change of direction with respect to conditional sentences?

[*English*]

Ms. Pasquino: Thank you for the question. I'm going to answer the second part first.

Crown attorneys are resilient. We take on this work knowing the demands. Can we perform our role as ministers of justice, act in the public interest and uphold the rule of law? Yes, we can; there is absolutely no doubt about that.

Our concern is the toll that it takes on our members and being able to recruit and retain the highest level of talent in the future, bearing in mind the difficulties of the job and the toll it takes. Crown attorneys are not recognized as being on the front line, but we really are. We're on the front line of the justice system. We don't go into the houses and gather the evidence, but we do see it once the police provide it to us. Then, we work extensively with victims of horrific crimes in order to prepare them for trial.

That's the second part first. Forgive me for that.

devra faire l'accusé pour démontrer qu'il satisfait au fardeau de la preuve dépendra vraiment de la gravité des allégations. Pourquoi l'inversion du fardeau de la preuve s'applique-t-elle? Est-ce en raison de la nature du chef d'accusation ou de manquements aux conditions de mise en liberté sous caution? Ces deux facteurs sont très différents. La personne est-elle inculpée d'un chef d'accusation modéré, mais combiné à des manquements aux conditions de mise en liberté sous caution, ou d'un chef d'accusation très grave?

La sénatrice Batters : Merci.

[*Français*]

La sénatrice Miville-Dechêne : Ce sera une question en français pour l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario.

Donc, dans le projet de loi C-14, on élimine la peine avec sursis pour certaines infractions, notamment des infractions sexuelles graves. Vous avez effleuré cette question dans votre présentation. J'aimerais que vous nous disiez si vous êtes en accord ou en désaccord avec ce changement dans le projet de loi C-14, qui répond évidemment à l'inquiétude du public et à l'augmentation des crimes violents rapportés par Statistique Canada.

Ensuite, vous avez parlé assez longuement de l'épuisement des procureurs de la Couronne. Est-ce que vous êtes en mesure de vous occuper de ce changement de cap pour ce qui est des peines avec sursis?

[*Traduction*]

Me Pasquino : Merci de la question. Je vais répondre à la deuxième partie en premier.

Les procureurs de la Couronne sont résilients. Nous faisons ce travail en sachant ce que cela exige. Pouvons-nous à la fois administrer la justice et agir en fonction de l'intérêt public dans le respect de la primauté du droit? Il ne fait aucun doute que nous le pouvons.

Ce que nous craignons, à l'association, c'est le poids sur les épaules de nos membres et sur la capacité future de recruter et de maintenir en poste les talents les plus brillants, étant donné les difficultés inhérentes à ce travail et les sacrifices qu'il exige. Les procureurs de la Couronne ne sont pas reconnus comme des travailleurs de première ligne même s'ils le sont. Nous œuvrons sur la ligne de front du système de justice. Nous n'allons pas recueillir de preuve chez les gens, mais nous les examinons lorsque la police nous les fournit. Nous travaillons étroitement avec les victimes de crimes horribles afin de les préparer pour le procès.

J'ai répondu à la deuxième partie de la question en premier. Pardonnez-moi.

With regard to conditional sentences, the Ontario Crown Attorneys' Association supports any legislation that is aimed at public safety. Concerns have been raised with regard to conditional sentences, particularly when it occurs where someone who has been convicted of a serious sex assault in relation to a vulnerable victim ends up being in the same community as that vulnerable victim. There are concerns around the impacts on the ability of the victim and the community to recover.

At the end of the day, yes, the Ontario Crown Attorneys' Association is generally in support of this measure, but, as I set out in my statement to this committee, the concern is the restriction on being able to access a conditional sentence may have a chilling effect on resolutions, discussions and guilty pleas. Sex assault trials are extremely complicated, particularly in these days of text messages and social media, where there are a lot of pretrial motions that have to deal with the admissibility of that evidence and balance the rights of privacy of the victims. They have their own separate lawyer, and these pretrial motions can be lengthy and complicated.

So, the main thrust of our presentation today has been on resourcing. However, at the end of the day, when it comes to conditional sentences and how appropriate they are for these most serious offences with the most vulnerable victims, the Crown supports any legislation that supports public safety while always balancing the rights of the accused.

Senator Prosper: Thank you to all of our witnesses here. I have a question for Ms. Shillingford.

Further to your testimony, I'm quite curious about your mention of the Black community, more specifically, being over-policed and overcharged. You get into certain comments related to anti-Black racism and systemic discrimination and how Bill C-14 disproportionately detains certain people — Black people, for example — who have not been convicted of an offence.

But you also get into — and I want you to expand on this a bit more — how the expanded reverse onus provisions within Bill C-14 undermine the presumption of innocence. Could you just provide further detail on that statement?

Ms. Shillingford: Certainly. With the reverse onus in bail situations, it becomes up to the accused person to convince the court why they should be released.

À propos des peines d'emprisonnement avec sursis, l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario appuie toute mesure centrée sur la sécurité publique. Des préoccupations ont été soulevées concernant ce type de peine, particulièrement si le délinquant est une personne déclarée coupable d'une agression sexuelle grave sur une victime vulnérable et qu'il habite dans le même quartier que la victime. Il y a alors des raisons de penser que la victime et la communauté auront davantage de mal à se remettre des préjudices subis.

En fin de compte, oui, l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario soutient en règle générale le projet de loi, mais comme je l'ai expliqué dans ma déclaration, nous craignons que l'accès restreint à une peine d'emprisonnement avec sursis ait un effet dissuasif sur les règlements, les discussions et les réponses à l'accusation. Les procès pour agression sexuelle sont extrêmement compliqués, particulièrement aujourd'hui, en raison des messages textes et des médias sociaux, qui donnent lieu à un grand nombre de requêtes préalables ayant pour objet de déterminer l'admissibilité de la preuve en tenant compte du droit à la vie privée de la victime. Les victimes ont leur propre avocat, et le traitement de ces requêtes préalables peut être long et compliqué.

Notre déclaration portait aujourd'hui principalement sur les ressources. Toutefois, tout bien considéré, au sujet des peines d'emprisonnement avec sursis et de la question de savoir si elles sont appropriées pour les infractions les plus graves commises sur les victimes les plus vulnérables, la Couronne appuie toute mesure qui soutient la sécurité publique tout en maintenant un juste équilibre avec les droits de l'accusé.

Le sénateur Prosper : Merci aux témoins d'être des nôtres. J'ai une question pour Me Shillingford.

Vous avez mentionné dans votre déclaration la surveillance policière excessive et les taux d'accusation disproportionnés dont font l'objet les membres de la communauté noire en particulier. J'aimerais que vous en disiez plus sur ce point. Vous avez parlé du racisme ou de la discrimination systémique envers les Noirs et vous avez dit que le projet de loi C-14 entraînerait la détention disproportionnée de certaines personnes — les personnes noires, par exemple — qui n'ont pas été condamnées.

Vous avez également soulevé un point que je vous invitais à approfondir un peu plus. Vous soutenez que l'extension des dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve dans le projet dans le projet de loi C-14 porterait atteinte à la présomption d'innocence. Pourriez-vous étayer un peu cette affirmation?

Me Shillingford : Oui. Dans les situations d'inversion du fardeau de la preuve pour les mises en liberté sous caution, c'est le prévenu qui doit convaincre le tribunal de lui accorder sa mise en liberté.

We have heard a lot of conversations and discussions about repeat offenders and serious crimes, but the expansion of reverse onus bail provisions could also impact a first-time offender, who would then be subjected to these provisions that require them to convince the court of why they should be released, and the presumption of innocence is a fundamental principle.

By expanding the reverse onus bail provisions, what I mean when I say that Black persons are not often afforded the full benefit of that principle, that comes with decades of research. When you take it back to previous inquiries that have been done, that tells us that Black people are detained for longer periods of time and are overrepresented in the system. This can be for various reasons when you consider they may not have a surety, or they may not have as strong a bail plan if they live in an area where it might not meet that threshold that a reverse onus bail would require, where you want to present a very strong bail plan. They may have more difficulties convincing the court of why they should be released.

Senator Simons: Ms. Pasquino, in the first round, we talked about whether the courts had the necessary resources to run bail hearings in an appropriate way, but you have raised a whole other question, which is the knock-on effect, that there will be more prosecutions brought to trial — potentially — under this kind of regime.

I wonder if you could talk about the stresses in our courtrooms now, not just for Crowns, but for judges, for defence attorneys and for duty counsel. There are only so many courtrooms, and there are only so many people to place in those courtrooms.

At what point do we hit a ceiling where we can't ratchet things up without a significant infusion of resources?

Ms. Pasquino: We're there, and the clearest example that I can give you of why we're there is trial stacking in the trial courts.

Where you see trial stacking, that means a lack of resources. What I mean by "trial stacking" is when more trials are scheduled for a day in court than can possibly be reached. There may be six trials scheduled, and the assumption is that a witness won't turn up, that it has to be adjourned or that there will be a guilty plea or something of that kind.

When that doesn't happen, what we have, what we see and what my members face is witnesses, victims, police officers and experts on, maybe, five trials all turning up to court. In the case of victims, who have prepared themselves to probably talk about

Bon nombre de discussions ont eu lieu sur les récidivistes et les crimes graves, mais l'extension de la portée des dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve pour les mises en liberté sous caution pourrait englober les auteurs d'une première infraction, qui seraient ainsi obligés de convaincre le tribunal de leur accorder leur mise en liberté, alors que la présomption d'innocence est un principe fondamental.

À propos de l'extension des dispositions portant inversion du fardeau de la preuve pour les mises en liberté sous caution, lorsque je dis que ce principe n'est pas pleinement appliqué aux personnes noires, je m'appuie sur des décennies de recherches. Les études réalisées sur le sujet révèlent que les personnes noires seraient détenues plus longtemps et seraient surreprésentées dans le système. Plusieurs facteurs peuvent intervenir. Par exemple, certaines personnes n'ont pas de caution, tandis que d'autres vivent peut-être dans une zone qui ne correspond pas au seuil prévu pour l'inversion du fardeau de la preuve et n'ont pas le plan solide de mise en liberté sous caution qu'il faut présenter dans ces cas-là. Ces personnes ont parfois plus de mal à convaincre le tribunal de leur accorder leur mise en liberté.

La sénatrice Simons : Maître Pasquino, pendant la première heure de la réunion, nous nous sommes demandé si les tribunaux avaient les ressources nécessaires pour entendre de façon appropriée les cas de mise en liberté sous caution, mais vous avez soulevé un phénomène d'un tout autre ordre, qui est l'effet domino. Autrement dit, vous avez fait remarquer que ce régime pourrait faire augmenter le nombre de cas portés devant les tribunaux.

Pourriez-vous parler du stress dans les salles d'audience, pas seulement pour les procureurs de la Couronne, mais aussi pour les juges, les avocats de la défense et les avocats de service? Le nombre de salles d'audience et de personnes qui y travaillent n'est pas illimité.

Combien de temps reste-t-il avant que l'élastique ne soit étiré à son maximum et que l'injection massive de ressources ne puisse plus être reportée?

Me Pasquino : Nous sommes arrivés à ce stade. La meilleure illustration que je peux vous donner est la prévalence de la surréservation judiciaire.

La surréservation judiciaire est le signe d'un manque de ressources. Cette pratique consiste à inscrire au rôle des tribunaux un nombre trop élevé de procès pour une journée donnée. Il arrive qu'on inscrive six procès en tenant pour acquis qu'un procès sera reporté en raison du désistement d'un témoin, qu'une reconnaissance de culpabilité sera présentée ou quelque chose d'autre du même genre.

Lorsque ces revirements de situation ne se produisent pas, mes membres doivent composer avec les témoins, les victimes, les policiers et les experts qui ont été convoqués pour peut-être cinq procès et qui convergent tous au tribunal. Je pense notamment

the worst thing that has ever happened to them in their lives, have gone through preparation with the Crown and have turned up to court expecting to receive justice and to be heard, what happens is they find that they are in a lineup, as if they were at a Tim Hortons to buy their coffee.

The Crown has no control over which cases are going to be scheduled. The Crown in that court doesn't just have to prepare one case for trial; they've often had to prepare all of them, and then they have to decide which one they're going to pick.

If nothing has gone wrong, like a defence counsel being sick, a witness being sick, a piece of evidence going missing or something like that, the Crown — and I have heard this from colleagues — then has to choose between sex assaults and explain to the victim of the case that's not going to run that this serious case isn't going to happen because it was stacked with other cases.

Those cases that don't get reached, they get adjourned, so the witness has it hanging over their head again. Another Crown — or the same Crown — has to get up to speed again, and we may then have a section 11(b) delay application on the next date because we've delayed over the Jordan's Principle timelines.

We are seeing stacked cases across Ontario. It happens all the time. For my members, it is incredibly demoralizing and frustrating. For victims of crime, it has a huge impact. Our concern at the Ontario Crown Attorneys' Association, or OCAA, is that this is going to undermine public confidence in the administration of justice, because these things are starting to be reported in the media now.

Sorry. That was a long answer to your question.

Senator Simons: My daughter is a young civil litigator in Vancouver, and it has been eye-opening for me, the amount of time she spends sitting in courtrooms, and self-represented litigants are a huge part of that because they suck up so much of the time and energy. The real question is —

The Chair: Sorry, I will have to go on to the next question.

Senator Simons: I think that was a great answer. I think it answers the question I was going to ask.

Senator Tannas: Just quickly following up, Ms. Shillingford, on the conversation you had with Senator Prosper, I think you also said that Black people who are in custody are overrepresented in having their charges dropped and being released. Is that right?

Ms. Shillingford: Yes, it is.

aux victimes, qui se sont préparées avec la Couronne à parler de la pire expérience de leur vie et qui se sont présentées au tribunal en s'attendant à obtenir justice et à être entendues, mais qui se retrouvent dans une file d'attente comme si elles étaient au Tim Hortons.

Les procureurs de la Couronne ne décident pas quels procès seront inscrits au rôle. Ils doivent donc se préparer pour toutes les causes, et non pas seulement pour une seule, et ensuite en choisir une parmi celles-là.

Si aucun pépin ne survient, tel qu'un avocat de la défense ou un témoin malade qui doit déclarer forfait, un élément de preuve qui a disparu ou un autre contretemps du même genre, le procureur de la Couronne — des collègues me l'ont dit — doit choisir un cas parmi les cas d'agression sexuelle et expliquer à la victime que son cas grave ne sera pas entendu ce jour-là parce que les procès ont été inscrits en surnombre.

Puisque les cas sont seulement reportés, le témoin a encore une épée de Damoclès au-dessus de la tête. Un autre procureur — ou le même — doit se réajuster et se préparer à la possibilité qu'une demande fondée sur l'alinéa 11b) de la Charte sur le droit d'être jugé dans un délai raisonnable soit déposée à la prochaine date du procès parce que le retard dépasse le plafond applicable au titre du principe de Jordan.

La surréservation judiciaire est monnaie courante en Ontario. Cette pratique est très démoralisante et frustrante pour mes membres et ses répercussions sont énormes sur les victimes d'actes criminels. Puisque ces choses commencent à être rapportées dans les médias, nous craignons, à l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario, que cette situation mine la confiance du public envers l'administration de la justice.

Je suis désolée de la longue réponse que je vous ai fournie.

La sénatrice Simons : Ma fille est une jeune avocate qui plaide en droit civil à Vancouver. La quantité énorme de temps qu'elle passe dans les tribunaux m'a ouvert les yeux, et les plaideurs non représentés sont une partie du problème en raison de tout le temps et l'énergie qu'ils accaparent. La vraie question est...

Le président : je suis désolé, mais je dois passer à la prochaine question.

La sénatrice Simons : Votre réponse était excellente. Je pense que vous avez répondu à la question que j'allais poser.

Le sénateur Tannas : Je voudrais revenir rapidement, madame Shillingford, aux réponses que vous avez fournies au sénateur Prosper. Sauf erreur, vous avez dit que les personnes noires détenues sous garde dont les chefs d'accusation sont retirés et qui sont mises en liberté sont surreprésentées. Est-ce exact?

Me Shillingford : C'est exact.

Senator Tannas: That seems counterintuitive. Why would that be the case, in your view?

Ms. Shillingford: What the research tells us is that Black people, specifically with respect to pretrial detention, are held in pretrial detention for longer than other groups and are denied bail more than other groups.

Then, yes, it is also true — according to the research — that Black accused persons are more likely to encounter withdrawal, dismissal or discharge. It does sound counterintuitive, but when you consider the history of over-policing in certain communities, and overcharging, it makes sense why they are more likely to have charges withdrawn or less likely to be found guilty.

I think we have to also think of the implications of anti-Black racism and systemic racism and how Black persons are impacted by that.

Senator Tannas: You would see it as being tied to the overcharging as one —

Ms. Shillingford: Yes.

Senator Tannas: Would there be any evidence showing seriousness as being a part of it as well, or is it just all you can really see in the evidence — or tie it to, logically — would be overcharging and over-policing?

Ms. Shillingford: Confidently, I can say one of the reasons is overcharging of Black accused, as well as over-policing.

With respect to other factors that may be there as well, I would have to get back to you on this, but there is some research to show with respect to offences against the administration of justice, Black people are more likely to be charged with those offences contrasted with other groups.

So there may very well be a variety of reasons, but certainly overcharging and over-policing are two of them.

Senator Tannas: Thank you.

Senator Pate: Thank you to all of our witnesses for appearing.

Ms. Shillingford, you have talked about the pressures that these provisions will provide in terms of people — vulnerable populations in particular — having to prove that they deserve bail. Could you also expand upon the pressure that Ms. Pasquino pointed to, the increased pressure — particularly with trial

Le sénateur Tannas : Cette constatation semble contre-intuitive. Comment expliquez-vous cela?

Me Shillingford : La recherche nous dit que les personnes noires sont gardées en détention provisoire plus longtemps que les autres groupes, et que le taux de refus de leur demande de mise en liberté sous caution est plus élevé que celui des autres groupes.

Il est également vrai toutefois, selon la recherche, que les prévenus noirs qui ont été inculpés sont davantage susceptibles d'être visés par une décision de retrait, de rejet ou d'absolution. Cette issue semble contre-intuitive, mais en tenant compte des tendances liées à la surveillance policière excessive dans certaines communautés et du nombre disproportionné de mises en accusation, il est logique de penser que le retrait du chef d'accusation est plus fréquent par rapport à la norme, et que les risques d'inculpation le sont moins.

Il faut aussi à mon avis tenir compte du racisme envers les Noirs et du racisme systémique et en examiner les répercussions sur les personnes noires.

Le sénateur Tannas : Vous considérez qu'il y a un lien avec les mises en accusation excessives...

Me Shillingford : Oui.

Le sénateur Tannas : Avez-vous vu des études qui présentent la gravité de l'infraction comme un facteur? Les études établissent-elles des liens logiques uniquement avec le taux disproportionné de mises en accusation et la surveillance policière excessive?

Me Shillingford : Je peux dire avec certitude qu'une des raisons est le taux disproportionné de mises en accusation de personnes noires et la surveillance policière excessive.

Quant aux autres facteurs qui pourraient entrer en ligne de compte, je vais devoir vous donner une réponse plus tard, mais certaines études démontrent que les personnes noires risquent beaucoup plus que d'autres groupes d'être accusées d'infractions contre l'administration de la justice.

Il peut très bien y avoir une variété de facteurs, mais le nombre disproportionné de mises en accusation et la surveillance policière excessive en sont certainement deux.

Le sénateur Tannas : Merci.

La sénatrice Pate : Merci à tous nos témoins de comparaître.

Maître Shillingford, vous avez parlé des pressions que ces dispositions exerceront sur les personnes — en particulier les populations vulnérables — qui devront prouver qu'elles méritent qu'on leur accorde la liberté sous caution. Pourriez-vous également en dire plus sur les pressions dont Me Pasquino a

stacking and the like — to increase the likelihood of guilty pleas and the potential for wrongful convictions?

Ms. Shillingford: Certainly. People are likely to spend more time in custody, either waiting for a bail hearing or if they are denied bail because it is harder to obtain bail. I can't cite it off the tip of my fingers, but there is research showing that the longer that someone spends in custody, the more likely they may be to plead guilty.

So, of course, there is a concern about individuals pleading guilty just to get out of custody. Another very real concern is that someone may spend more time in custody than they would if they were to plead guilty to an offence or be convicted of an offence.

Mr. Cole: Let me give you a broader answer to your question, Senator Pate.

Since our Criminal Code came into effect in 1892, we have never had any kind of public discussion about why we have a criminal code, what our expectations are, what offences should be in the code and what levels of seriousness we should assign to them.

Yes, we have studied certain parts of our Criminal Code very well; for example, all through the 1980s, as you are well aware, senator, we had a lot of discussion about sentencing reform. Prior to the advent of the bail provisions back in the early 1970s, in the late 1960s, there were extensive public discussions about bail reform.

What we haven't done is have a broad discussion about the whole of the Criminal Code. That is unfortunate. Because to echo what Ms. Pasquino and others have said, unless I am assigned to one particular trial, if I go to your standard provincial criminal court on a day, I'm going to likely spend a third to a half of the day, frankly, straightening out stuff that probably shouldn't be in the criminal court. "Why haven't you paid your restitution? Why did you fail to appear?" "Well, I was in hospital." "Why did you go back to your girlfriend's place when you were not supposed to?" "Because my stuff was there and I needed to pick it up."

Is this stuff that really needs to be in our criminal courts, gumming things up? Shouldn't we be dealing with much more serious things?

parlé, les pressions accrues — en particulier la surréservation des rôles et autres pratiques semblables — afin d'augmenter la probabilité de plaidoyers de culpabilité et qui accroît le risque de condamnations injustifiées?

Me Shillingford : Certainement. Les gens sont susceptibles de passer plus de temps en détention, soit en attendant une audience de mise en liberté sous caution, soit parce que la libération sous caution — plus difficile à obtenir — leur a été refusée. Je ne peux pas les citer de mémoire, mais des recherches ont montré que plus une personne reste longtemps en détention, plus elle est susceptible de plaider coupable.

Donc, bien sûr, il est préoccupant que certaines personnes plaident coupables simplement pour sortir de prison. Une autre préoccupation bien réelle est la possibilité qu'une personne soit détenue pour une plus longue période que si elle plaiderait coupable à une infraction ou était reconnue coupable d'une infraction.

Me Cole : Permettez-moi de donner une réponse plus générale à votre question, sénatrice Pate.

Depuis l'entrée en vigueur de notre Code criminel, en 1892, il n'y a jamais eu de débat public sur la raison d'être du Code criminel, nos attentes, les infractions qui devraient y figurer et le degré de gravité qu'il convient d'attribuer à ces infractions.

Oui, nous avons très bien étudié certaines parties de notre Code criminel. Par exemple, au cours des années 1980, comme vous le savez, sénatrice, la réforme de la détermination de la peine a fait l'objet de maintes discussions. L'adoption des dispositions relatives à la mise en liberté sous caution, au début des années 1970, a été précédée de vastes discussions publiques à la fin des années 1960.

Cependant, nous n'avons pas tenu de vastes discussions sur l'ensemble du Code criminel. C'est malheureux, car dans un tribunal pénal provincial typique — pour faire écho au propos de Me Pasquino et d'autres —, à moins d'être affecté à un procès précis, je passerais probablement le tiers ou la moitié de la journée, bien franchement, à essayer de traiter de choses qui ne devraient probablement pas se retrouver devant un tribunal pénal. « Pourquoi n'avez-vous pas payé votre dédommagement? Pourquoi avez-vous omis de comparaître? » « Eh bien, j'étais à l'hôpital. » « Pourquoi êtes-vous retourné chez votre petite amie alors que vous n'étiez pas censé le faire? » « Parce que mes choses étaient là et je devais les récupérer. »

Ces choses devraient-elles vraiment se retrouver dans nos tribunaux pénaux et les embourber? Ne devraient-ils pas traiter de dossiers beaucoup plus sérieux?

Until we have that broad discussion about what we want in our Criminal Code, I think that we will continue, unfortunately, to spin the wheel as we currently are doing regardless of whatever things you put into Bill C-14. Thank you.

Ian Bulmer, Vice-President, Collective Bargaining, Ontario Crown Attorneys' Association: Senator, I will answer that other question on behalf of the association. I had a chance, while Justice Cole was talking, to look at some numbers from the Ontario Court of Justice, which you heard about earlier in the session. Ontario keeps some fairly good numbers, particularly in the Ontario Court of Justice, which processes the vast majority of criminal charges.

In Ontario, in 2025, the number of processed cases was in the range of 250,000. I looked back quickly on your question in relation to whether it might change the outcome of how cases are processed; largely, I took generally to answer the probative point of the question.

To give you an example, over the past three years, the trial rate — which is the cases that proceed to trial — ranges from 3.8% down to 3.2%. So as the cases go through the system, even with changes to legislation over time, it appears from those numbers that what I will call the resolution rate — which encapsulates all types of dispositions, like withdrawals, stays and cases gone to trial — tends to be the same.

I'm trying to give you a metric answer, which is sometimes better than just the general view answer.

I would say we probably look at the same sorts of numbers with those changes. There doesn't appear to be a large fluctuation.

Senator Clement: Thank you to all of the witnesses. I am going to ask a question of Ms. Shillingford.

I'm the only Black lawyer in the Senate chamber. I feel the weight of this, so I'm happy to see you. It feels a little less lonely, because I feel that. I feel the burden of this conversation quite a lot.

You said two things in your opening statement. You said CABL stands with the government and the minister in their concern for community safety. Black folks are quite highly represented in the victim community as well. But you also said Black folks do not benefit in the same way from the presumption of innocence. You repeated it to Senator Prosper. That is a heavy statement.

Jusqu'à ce qu'une discussion approfondie ait lieu sur ce qui doit être visé dans notre Code criminel, je pense que nous continuerons malheureusement à tourner en rond comme on le fait actuellement, peu importe ce que vous mettrez dans le projet de loi C-14. Merci.

Me Ian Bulmer, vice-président, Négociation collective, Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario : Sénatrice, je vais répondre à l'autre question au nom de l'association. Pendant que le juge Cole parlait, j'ai eu l'occasion de consulter les statistiques de la Cour de justice de l'Ontario, dont on a parlé plus tôt au cours de la séance. L'Ontario a d'assez bons chiffres, particulièrement à la Cour de justice de l'Ontario, qui traite la grande majorité des accusations criminelles.

En Ontario, en 2025, le nombre de dossiers traités se situait autour de 250 000. J'ai examiné les données rapidement, au regard de votre question, pour connaître l'incidence sur le nombre de cas traités. Il s'agissait essentiellement de répondre au point probant de la question.

Pour vous donner un exemple, au cours des trois dernières années, le taux de procès — c'est-à-dire les dossiers qui se rendent à l'étape d'un procès — est en baisse, passant de 3,8 % à 3,2 %. Donc, à mesure que les affaires passent par le système, même avec les modifications législatives apportées au fil du temps, les chiffres semblent indiquer que ce que j'appellerai le taux de résolution — qui englobe tous les types de résolution, comme le retrait des accusations, les sursis et la tenue d'un procès — tend à rester stable.

J'essaie de vous donner une réponse fondée sur les données, ce qui est parfois mieux qu'une réponse générale.

Je dirais que nous verrons probablement des données semblables avec ces modifications. Il ne semble pas y avoir d'importantes variations.

La sénatrice Clement : Merci à tous les témoins. Je vais poser une question à Me Shillingford.

Je suis la seule avocate noire au Sénat. Je ressens le poids de tout cela, alors je suis heureuse de vous voir. On se sent un peu moins seule, car je ressens cela également. Je ressens fortement le poids de cette conversation.

Vous avez dit deux choses dans votre déclaration préliminaire. Vous avez dit que l'Association canadienne des avocats noirs partage les préoccupations du gouvernement et du ministre concernant la sécurité de la communauté. Les Noirs sont également surreprésentés parmi les victimes. Cependant, vous avez également dit que les Noirs ne bénéficient pas de la présomption d'innocence de la même façon que d'autres. Vous l'avez répété au sénateur Prosper. C'est une déclaration lourde de sens.

All of those things can be true.

Can you talk about how the Black Justice Strategy addresses all those things? Because, while it can seem contradictory, all these things can be true.

I didn't read your brief; I don't have it. I have to apologize for that. But you did speak about endorsing the amendments being suggested by the CCLA. If you could speak more about that, I would appreciate it.

Ms. Shillingford: Certainly, and thank you. I understand the sentiment of feeling the weight of certain conversations. I appreciate your perspective and your advocacy.

Beginning with the Black Justice Strategy, the strategy is key; it is fundamental. It is important to address anti-Black racism and systemic discrimination and make changes toward reducing the impacts of that in the criminal justice system. That can't be overstated. The reason I brought it up is because certain aspects of Bill C-14 may conflict with the goal of that strategy.

With respect to the amendments, in the brief that I provided, it is the Canadian Civil Liberties Association's submission to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. So the amendments we endorse are: amendment 2, remove the disapplication of the principle of restraint; amendment 3, remove requirements for consecutive sentencing; amendment 5, retain judicial oversight over the release of information identifying a young person under the Youth Criminal Justice Act; and amendment 6, remove or reduce new criminal restrictions on sureties. Because of time constraints, I did not comment on this, but, of course, this can also have detrimental impacts for Black accused and the history of their being overcharged. They may have longer records, and our case law acknowledges that.

Also, amendment 7, strengthen the new statutory data reporting requirement; and amendment 8, clarify the requirements for judicial reasons under subsection 515(13.1) of the Criminal Code, to address the overrepresentation of Indigenous, Black and vulnerable persons.

Senator Clement: Can you say more on that one? We made some amendments to strengthen that in Bill C-48, but it does not seem that the courts have taken that up. What the CCLA is

Toutes ces choses peuvent être vraies.

Pouvez-vous nous dire comment la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires aborde toutes ces questions? En effet, même si cela peut sembler contradictoire, toutes ces choses peuvent être vraies.

Je n'ai pas lu votre mémoire; je ne l'ai pas. Je dois vous présenter mes excuses. Cependant, vous avez mentionné que vous appuyez les amendements proposés par l'ACLC. Si vous pouviez nous en dire plus à ce sujet, je vous en serais reconnaissante.

Me Shillingford : Avec plaisir. Je vous remercie. Je comprends ce que cela fait que de ressentir le poids de certaines conversations. Je vous remercie de votre point de vue et de votre défense des droits.

Commençons par la Stratégie canadienne en matière de justice pour les personnes noires. La stratégie est la clé : elle est fondamentale. Il est important de s'attaquer au racisme anti-Noirs et à la discrimination systémique, et d'apporter des changements pour en réduire les répercussions dans le système de justice pénale. On ne saurait trop insister là-dessus. J'ai soulevé cette question parce que certains aspects du projet de loi C-14 pourraient être contraires à l'objectif de cette stratégie.

Concernant les amendements, dans le mémoire que j'ai fourni... Il s'agit du mémoire de l'Association canadienne des libertés civiles au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Donc, les amendements que nous appuyons sont les suivants : l'amendement 2, supprimer la non-application du principe de retenue; l'amendement 3, supprimer les exigences en matière d'imposition de peines consécutives; l'amendement 5, conserver le contrôle judiciaire sur la divulgation d'informations permettant d'identifier un adolescent en vertu de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents; l'amendement 6, supprimer ou réduire les restrictions d'un nouveau casier judiciaire sur les garants. Je n'ai pas fait de commentaires à ce sujet, faute de temps, mais évidemment, cela peut également avoir des répercussions négatives sur les accusés noirs et le fait qu'ils font l'objet de trop d'accusations, historiquement. Ils tendent à avoir un casier judiciaire plus lourd, ce qui est reconnu dans notre jurisprudence.

Nous appuyons également l'amendement 7, renforcer les nouvelles exigences en matière de divulgation de données, et l'amendement 8, clarifier l'exigence de motifs judiciaires en vertu du paragraphe 515(13.1) du code pour traiter la surreprésentation des Autochtones, des Noirs et des personnes vulnérables.

La sénatrice Clement : Pouvez-vous en dire plus sur ce dernier point? Nous avons apporté des modifications au projet de loi C-48 pour renforcer cela, mais les tribunaux ne semblent pas

saying is to require it so that judges are clearly required to consider those factors.

Ms. Shillingford: Exactly. That sums it up. It should be a requirement for it to be very clear. I don't know that I can phrase it any better.

Judges should be commenting on the overrepresentation of Indigenous, Black and vulnerable persons.

Senator Clement: Thank you.

Senator Dalphond: Thank you for all of the participants this morning. This is very useful.

My question will be addressed to Ms. Pasquino and Mr. Bulmer. It is about the principle of restraint.

There are concerns about the reverse onus. But the reverse onus already exists for some prior convictions, like violence with a weapon or intimate partner violence. We still have the principle of restraint, which is applicable in these cases, section 493.1, as well as section 493.2, which is Aboriginal accused and vulnerable populations.

Can you talk to us about how these principles are playing out in courtrooms in these cases where we already have a reverse onus? Some people fear that it does put aside the principle of restraint. Is that the reality in the courtroom?

Ms. Pasquino: No. It is not the reality in the courtroom.

The challenge in all cases is to balance the right for the people of Canada to live in safe communities and feel safe and the rights of the accused under the criminal justice system and ensure that specific groups are not targeted, do not find it more difficult to get released on bail and are not punished pursuant to sentencing provisions more than other groups.

Particularly in the bail context, it is even more difficult because offence is charged. Even in a reverse onus situation, the accused is still presumed innocent, and jurists are aware of that. The justices of the peace are aware of that. Experienced justices like David Cole, who I think was the first judge I appeared in front of when I first came to this country, are aware of this.

This balancing weighs heavily on all of us who do this work. Even for the Crown attorneys, when we are preparing cases, many cases in bail courts proceed by way of a consent release, where the Crown consents to the release. If they didn't, the whole system would collapse. There is absolutely no way the

en avoir tenu compte. L'ACLC affirme que c'est nécessaire afin de préciser que les juges sont explicitement tenus de prendre ces facteurs en considération.

Me Shillingford : Exactement. Cela résume bien la situation. Il faut en faire une exigence afin que ce soit parfaitement clair. Je ne sais pas si je pourrais mieux l'exprimer.

Les juges devraient se prononcer sur la surreprésentation des Autochtones, des Noirs et des personnes vulnérables.

La sénatrice Clement : Merci.

Le sénateur Dalphond : Merci à tous les participants de ce matin. Vos témoignages sont fort utiles.

Ma question s'adresse à Me Pasquino et à Me Bulmer. Elle porte sur le principe de la retenue.

L'inversion du fardeau de la preuve soulève des préoccupations. Or, l'inversion du fardeau de la preuve existe déjà pour certaines condamnations antérieures, comme la violence armée ou la violence entre partenaires intimes. Nous avons toujours le principe de retenue, qui s'applique dans ces cas, à l'article 493.1, ainsi qu'à l'article 493.2, qui porte sur les accusés autochtones et les populations vulnérables.

Pouvez-vous nous parler de la façon dont ces principes s'appliquent dans les tribunaux pour les cas où le fardeau de la preuve est déjà inversé? Certains craignent que cela n'écarte le principe de retenue. Est-ce la réalité, en salle d'audience?

Me Pasquino : Non. Ce n'est pas la réalité en salle d'audience.

Dans tous les cas, la difficulté est d'établir un équilibre entre le droit des Canadiens de vivre dans des collectivités sûres et de se sentir en sécurité et les droits des accusés dans le cadre du système de justice pénale, et de veiller à ce que certains groupes ne soient pas ciblés et n'aient pas plus de difficulté à obtenir une libération sous caution et ne soient pas punis plus que d'autres groupes en vertu des dispositions relatives à la détermination de la peine.

C'est encore plus difficile dans le contexte de la mise en liberté sous caution en particulier, car des accusations sont portées pour une infraction. Même dans une situation où il y a inversion du fardeau de la preuve, l'accusé est toujours présumé innocent, et les juristes le savent. Les juges de paix le savent, tout comme les juges chevronnés comme le juge David Cole, qui a été, je crois, le premier juge devant lequel j'ai plaidé lorsque je suis arrivée au pays.

Cet exercice d'équilibre pèse lourdement sur nous tous qui faisons ce travail. Même pour les procureurs de la Couronne, lorsque nous préparons les dossiers, de nombreuses affaires devant les tribunaux de mise en liberté sous caution se règlent par voie de mise en liberté par consentement, c'est-à-dire que la

courts would be able to accommodate every hearing as a contested hearing. We have up to 30 cases in a courtroom. If all the members of this committee were to go on a field trip and visit some of the courthouses, you would be very surprised. If anyone wants to take me up on the offer, I will take you. At the end of the day, the principle of restraint is on everybody's mind.

Senator Dalphond: Sorry, time is running out. Section 493.2, on special groups — is this also addressed by the Crown and by the judges?

Ms. Pasquino: Bearing in mind the time, I would say yes. The courts and the Crown are very aware that everybody is entitled to a fair hand of justice and that certain marginalized groups should not face more of an uphill battle to get bail in these circumstances.

Senator Dalphond: Mr. Cole, do you agree?

Mr. Cole: Generally, yes. But, again, what I come back to is the sheer volume of cases, how it numbs us as we go through dealing with hundreds of cases per year and how, unfortunately, there is a dreadful sameness to it that means that we perhaps — and I'm speaking candidly here — don't pay as much individual attention as we should to individual circumstances, as Ms. Shillingford quite rightly brought out.

Senator Batters: Ms. Shillingford, I wanted to ask you something that you were speaking about in your opening remarks. You were speaking about your impression that the principle of restraint is being removed by Bill C-14. I wanted more clarification on that from you because the reverse onus changes, adding a number of different offences to be reverse onus on bail, do not remove the principle of restraint. It just changes the onus from being on the Crown prosecutor on a balance of probability more likely than not to show why the accused should not be released, shifting to the onus being on the accused on a balance of probabilities more likely than not to show why he or she should be released. I know that, in some ways, this bill clarifies the principle of restraint to show judges and justices of the peace that it is not meant to be an automatic release, but it certainly is not being removed. Is it because of the interplay of those two things that you are contending that it is, in effect, being removed? Because, in actuality, it isn't.

Ms. Shillingford: What I'm referring to is the amendment of the act following section 493.1, where it states that:

. . . a justice or judge, as the case may be, shall not give primary consideration to the release of the accused at the earliest reasonable opportunity if the accused is one to whom subsection 515(6), 522(2) or 523(2.1) applies . . .

Couronne donne son consentement pour la mise en liberté. S'ils ne le faisaient pas, tout le système s'écroulerait. Il est impossible pour les tribunaux de tenir une audience contestée pour tous les cas. Nous avons jusqu'à 30 affaires devant le tribunal. Si vous alliez tous sur le terrain pour visiter certains des palais de justice, vous seriez très surpris. Si quelqu'un souhaite accepter mon invitation, je le ferai avec plaisir. En fin de compte, tout le monde a le principe de retenue à l'esprit.

Le sénateur Dalphond : Je suis désolé, mais le temps file. L'article 493.2, sur les groupes spéciaux... Est-ce également pris en considération par la Couronne et les juges?

Me Pasquino : Compte tenu de l'heure, je dirais que oui. Les tribunaux et la Couronne sont très conscients que tout le monde a droit à une justice équitable et que certains groupes marginalisés ne devraient pas avoir plus de difficultés à obtenir une mise en liberté sous caution dans ces circonstances.

Le sénateur Dalphond : Maître Cole, êtes-vous d'accord?

Me Cole : En général, oui. Cependant, cela me ramène encore au volume important d'affaires, au sentiment d'engourdissement qui nous envahit quand on traite des centaines d'affaires par année et, malheureusement, à l'accablante similitude des cas qui fait en sorte que nous n'accordons peut-être pas autant d'attention qu'on le devrait aux circonstances propres à chaque cas, comme Me Shillingford l'a souligné, à juste titre.

La sénatrice Batters : Maître Shillingford, j'aimerais vous poser une question au sujet d'un point que vous avez abordé dans votre déclaration préliminaire. Vous avez dit que vous aviez l'impression que le projet de loi C-14 supprime le principe de retenue. J'aimerais avoir plus de précisions à ce sujet, car les modifications touchant l'inversion du fardeau de la preuve, à savoir l'inversion du fardeau de la preuve pour la mise en liberté sous caution pour un certain nombre d'infractions supplémentaires, ne suppriment pas le principe de retenue. Cela ne fait que modifier le fardeau de la preuve. Au lieu que le procureur de la Couronne ait à démontrer, selon la prépondérance des probabilités, pourquoi l'accusé ne devrait pas être libéré, il incombe plutôt à l'accusé de démontrer, selon la prépondérance des probabilités, pourquoi il devrait être libéré. Je sais que, d'une certaine façon, ce projet de loi clarifie le principe de retenue afin de montrer aux juges et aux juges de paix qu'il ne s'agit pas d'une libération automatique, mais ce principe n'est certainement pas supprimé. Est-ce en raison de l'interaction de ces deux éléments que vous affirmez qu'il est supprimé, sur le plan pratique? Parce qu'en réalité, ce n'est pas le cas.

Me Shillingford : Je parle de la modification à la loi, après l'article 493.1, qui stipule ce qui suit :

[...] le juge de paix ou le juge, selon le cas, ne cherche pas en premier lieu à mettre en liberté le prévenu à la première occasion raisonnable dans le cas où il est visé aux paragraphes 515(6), 522(2) ou 523(2.1) [...]

So, 515(6) being the operative provision, it seems that the amendment would indeed disapply restraint to reverse onus cases.

Senator Batters: So are those particular three subsections reverse onus cases?

Ms. Shillingford: Subsection 515(6), yes.

Senator Batters: That was not my understanding. I can have that discussion with Senator Dalphond, the sponsor of the bill, after this hearing is done.

I also had a quick question for the Ontario Crown Attorneys' Association. They could provide me with the answer now or, if it is something they need to think about, can provide it later to the committee.

Could you identify one category of high-risk cases that, even if Bill C-14 were to pass and become law, would remain outside the reverse onus situation and therefore continue to be handled under the ordinary regime? If so, could you explain why you think that might be a practical problem — if you do?

Ms. Pasquino: I think I'm going to have to get back to you on that one.

The Chair: That is a very good answer, I think.

Ms. Pasquino: Thank you.

The Chair: We're out of time.

Senator Batters: You can provide that answer to the committee clerk, and he will provide it to the rest of us.

Ms. Pasquino: Thank you. I will get back to you on that question.

The Chair: On behalf of the committee, I thank all the witnesses for taking the time today to share with us your advice and experience. It is very welcome. I do want to say this again to all witnesses, just to be clear. If there is anything that has come up — and Senator Batters has asked a question along this line — you can augment your answers via a written brief. It would be really welcomed, in fact, by the committee. To all of the senators, I say thank you for your participation and engagement today.

(The committee adjourned.)

Donc, le paragraphe 515(6) étant la disposition d'exécution, il semble que l'amendement aurait pour effet que le principe de retenue ne s'appliquerait pas aux cas où le fardeau de la preuve est inversé.

La sénatrice Batters : Ces trois paragraphes portent-ils sur les cas où le fardeau de la preuve est inversé?

Me Shillingford : Le paragraphe 515(6), oui.

La sénatrice Batters : Ce n'est pas ce que j'avais compris. J'en discuterai avec le sénateur Dalphond, le parrain du projet de loi, après la séance.

J'avais aussi une brève question pour l'Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario. Ils pourraient me répondre maintenant ou, s'ils doivent y réfléchir, transmettre la réponse au comité plus tard.

Pourriez-vous nommer une catégorie de cas à risque élevé qui, même si le projet de loi C-14 était adopté et entré en vigueur, ne serait pas visée par l'inversion du fardeau de la preuve et continuerait donc d'être traitée dans le cadre du régime ordinaire? Si oui, pourriez-vous expliquer pourquoi, le cas échéant, vous êtes d'avis que cela pourrait poser problème sur le plan pratique?

Me Pasquino : Je pense que je devrai vous revenir là-dessus.

Le président : C'est une très bonne réponse, à mon avis.

Me Pasquino : Merci.

Le président : Nous n'avons plus de temps.

La sénatrice Batters : Vous pouvez envoyer la réponse au greffier du comité, qui la transmettra aux membres du comité.

Me Pasquino : Merci. Je veillerai à envoyer la réponse à cette question.

Le président : Au nom du comité, je remercie tous les témoins d'avoir pris le temps aujourd'hui de partager leurs conseils et leur expérience avec nous. Vos contributions sont certes les bienvenues. Je tiens à le répéter à tous les témoins, afin que ce soit clair. Si vous avez des observations à ajouter au sujet de toute question qui a été soulevée — et la sénatrice Batters a posé une question à ce sujet —, veuillez nous les transmettre par écrit. Le comité en serait très reconnaissant, en fait. Chers collègues, je vous remercie tous de votre participation et de votre engagement aujourd'hui.

(La séance est levée.)