

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, October 6, 2022

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 11:31 a.m. [ET] to study Bill C-5, An Act to amend the Criminal Code and the Controlled Drugs and Substances Act.

**Senator Mobina S. B. Jaffer** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** I am Senator Mobina Jaffer from British Columbia, and I have the pleasure of chairing this committee.

[*Translation*]

I will now ask the members of the committee to introduce themselves.

[*English*]

**Senator Arnot:** My name is David Arnot from Saskatchewan. I'm substituting today for Senator Brent Cotter.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** I am Renée Dupuis from Quebec, representing the senatorial division of The Laurentides, and I belong to the Independent Senators Group.

[*English*]

**Senator Pate:** Kim Pate. I come from here, the shores of the Kichesippi, the unceded, unsundered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

**Senator Klyne:** Good morning and welcome. I am Senator Marty Klyne from Saskatchewan, Treaty 4 territory.

**Senator Oh:** Good morning. I am Senator Victor Oh from Ontario.

[*Translation*]

**Senator Gold:** Good morning. I am Senator Marc Gold from Quebec, and I am the Government Representative in the Senate.

[*English*]

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

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 6 octobre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, avec vidéoconférence, à 11 h 31 [HE], pour étudier le projet de loi C-5, Loi modifiant le Code criminel et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.

**La sénatrice Mobina S. B. Jaffer** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Je suis la sénatrice Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique, et j'ai le plaisir de présider le comité.

[*Français*]

Je voudrais maintenant que les membres du comité se présentent.

[*Traduction*]

**Le sénateur Arnot :** Je m'appelle David Arnot, et je viens de la Saskatchewan. Je remplace aujourd'hui le sénateur Brent Cotter.

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Renée Dupuis, du Québec, sénatrice indépendante, division des Laurentides.

[*Traduction*]

**La sénatrice Pate :** Je m'appelle Kim Pate. Je viens d'ici, sur les rives de la Kichesippi, le territoire non cédé et non abandonné de la nation algonquine anishinabe.

**Le sénateur Klyne :** Bonjour et bienvenue. Je suis le sénateur Marty Klyne de la Saskatchewan, territoire du Traité n° 4.

**Le sénateur Oh :** Bonjour. Je suis le sénateur Victor Oh, de l'Ontario.

[*Français*]

**Le sénateur Gold :** Bonjour, je suis le sénateur Marc Gold, du Québec. Je suis représentant du gouvernement au Sénat.

[*Traduction*]

**La sénatrice Simons :** Je suis la sénatrice Paula Simons de l'Alberta, territoire du Traité n° 6.

[Translation]

**Senator Dalphond:** I am Pierre Dalphond, a senator from Quebec.

[English]

**The Chair:** Today, we continue our study of Bill C-5, An Act to amend the Criminal Code and the Controlled Drugs and Substances Act.

This morning we have, from the Council of Canadian Academies, Kent Roach, Expert Panel on Policing in Indigenous Communities — he is no stranger to our committee, so welcome again — and Jérôme Marty, Project Director; and from the John Howard Society of Canada, Catherine Latimer. Ms. Latimer, it's always a pleasure to have you on our committee as well.

We will start with you, Mr. Roach. You have five minutes.

**Kent Roach, Expert Panel on Policing in Indigenous Communities, Council of Canadian Academies:** Thank you very much, Senator Jaffer. I believe my colleague, Mr. Marty, will start and take one minute.

**Jérôme Marty, Project Director, Council of Canadian Academies:** Honourable Chair, deputy chair, members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, thank you for having us this morning.

My name is Jérôme Marty. I'm a project director at the Council of Canadian Academies, the CCA, where I supported the Expert Panel on Indigenous Policing, *Toward Peace, Harmony, and Well-Being: Policing in Indigenous Communities*. This report, sponsored by Public Safety Canada, was published in 2019 and involved a multidisciplinary panel of 10 experts, chaired by Kimberly Murray, who recently was appointed as the Independent Special Interlocutor for Missing Children and Unmarked Graves and Burial Sites.

I am joined today by Kent Roach, Professor of Law and Wilson-Prichard Chair in Law and Public Policy at the University of Toronto Faculty of Law. Professor Roach was on the expert panel for Indigenous policing report at the CCA, as well as a previous report looking at policing in the 21st century.

The CCA would be pleased to provide you with more information about these two reports and copies of the reports, if you would like.

[Français]

**Le sénateur Dalphond :** Pierre Dalphond, sénateur du Québec.

[Traduction]

**La présidente :** Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude du projet de loi C-5, Loi modifiant le Code criminel et la Loi réglementant certaines drogues et autres substances.

Ce matin, nous accueillons, du Conseil des académies canadiennes, Kent Roach, Comité d'experts sur le maintien de l'ordre dans les communautés autochtones — ce n'est pas votre première comparution devant le comité, alors bienvenue encore une fois — et Jérôme Marty, directeur de projet. Nous recevons aussi, de la Société John Howard du Canada, Catherine Latimer. Madame Latimer, c'est toujours un plaisir de vous accueillir au comité également.

Nous allons commencer par vous, monsieur Roach. Vous disposez de cinq minutes.

**Kent Roach, Comité d'experts sur le maintien de l'ordre dans les communautés autochtones, Conseil des académies canadiennes :** Je vous remercie beaucoup, sénatrice Jaffer. Je pense que mon collègue, M. Marty, prendra la parole en premier pendant un instant.

**Jérôme Marty, directeur de projet, Conseil des académies canadiennes :** Honorables présidente, vice-président et membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, je vous remercie de nous accueillir ce matin.

Je m'appelle Jérôme Marty. Je suis directeur de projet au Conseil des académies canadiennes, le CAC, où j'ai appuyé le Comité d'experts sur le maintien de l'ordre dans les communautés autochtones dans la rédaction de son rapport intitulé *Vers la paix, l'harmonie et le bien-être : Les services de police dans les communautés autochtones*. Ce rapport, commandé par Sécurité publique Canada, a été publié en 2019 par un comité multidisciplinaire composé de 10 experts et présidé par Kimberly Murray, qui a récemment été nommée interlocutrice spéciale indépendante pour les enfants disparus et les tombes et les sépultures anonymes.

Je suis accompagné aujourd'hui de Kent Roach, professeur de droit et titulaire de la chaire Wilson-Prichard en droit et en politiques publiques à la Faculté de droit de l'Université de Toronto. Le professeur Roach a siégé au Comité d'experts sur le maintien de l'ordre dans les communautés autochtones du CAC et il a donc contribué au rapport de ce comité ainsi qu'à un rapport antérieur sur les services de police au XXI<sup>e</sup> siècle.

Le CAC serait ravi de vous transmettre des copies de ces deux rapports et de vous fournir davantage d'informations à leur sujet si vous le désirez.

I will turn to Professor Roach, who will provide further remarks in relation to the proposed amendments to Bill C-5. Thank you very much.

**Mr. Roach:** Thank you very much, senators. My comments will be made in my personal capacity. They don't necessarily represent the views of the CCA or other members of our expert group. That being said, our work was informed by the insight that the present criminal justice system is failing Indigenous people. That failure includes all mandatory minimum sentences, which are an injustice waiting to happen.

Why an injustice waiting to happen? Simply because Parliament cannot see who they are sentencing when any mandatory sentence is imposed. Mandatory sentences will apply to the most sympathetic of cases and in cases where the culpability of the offender is most attenuated. This is the lesson that the Supreme Court and other courts have set in an avalanche of decisions striking down mandatory sentences as cruel and unusual.

Eight years ago, in the *Lloyd* case, Chief Justice McLachlin suggested a simple solution. To my knowledge, it was first proposed a quarter of a century ago by Justice Lynn Ratushny in her self-defence review, and it was again echoed in 2015 by the Truth and Reconciliation Commission: Simply allow trial judges, when they deem it necessary, to depart from any mandatory sentence and justify the sentence they impose, subject to appeal.

This bill, unfortunately, does not adopt this elegant and simple solution. It deserves credit and support for eliminating some mandatory sentences, but it only does so on a limited offence-by-offence basis that mirrors the unnecessary litigation that will continue, even if this bill is enacted, challenging each and every mandatory sentence.

The Supreme Court's recent decision in *Bissonnette*, in my view, cannot be reconciled easily with its previous decisions in *Luxton* and *Latimer* upholding mandatory life imprisonment for murder. If mandatory sentences are unconstitutional for our most serious crime, then surely they are unconstitutional for all crimes.

I would add that the bill should be applauded for encouraging diversion from court. Unnecessary court cases, especially with respect to Indigenous people, contribute to justice system failures that produce a vicious circle of over-policing and under-protection of Indigenous people. But the bill's reliance on police orders deciding to give cautions should, in my view, be accompanied by something like the direction in Bill C-75 with respect to bail, to have regard to Indigenous and other groups that are over-represented in the justice system and disadvantaged with respect to receiving the benefits of diversion.

Je vais céder la parole au professeur Roach, qui vous parlera des amendements proposés au projet de loi C-5. Je vous remercie beaucoup.

**M. Roach :** Je vous remercie beaucoup, sénateurs. Je ferai mon exposé à titre personnel. Mes propos ne représentent pas nécessairement le point de vue du CAC ou d'autres membres de notre comité d'experts. Cela étant dit, nos travaux découlent de l'idée que le système de justice pénale laisse tomber les peuples autochtones. Cet échec est attribuable notamment aux peines minimales obligatoires, qui constituent une injustice en puissance.

Pourquoi s'agit-il d'une injustice en puissance? Tout simplement parce que le Parlement ne voit pas qui écope d'une peine minimale obligatoire. Des peines obligatoires s'appliquent aux cas qui suscitent le plus de sympathie et aux cas où la culpabilité du délinquant est la plus ténue. C'est ce que nous apprend l'avalanche de décisions rendues par la Cour suprême et d'autres tribunaux dans lesquelles ils invalident les peines obligatoires, les jugeant cruelles et inusitées.

Il y a huit ans, dans l'arrêt *Lloyd*, la juge en chef McLachlin a proposé une solution simple. À ma connaissance, cette solution d'abord été proposée 25 ans plus tôt par la juge Lynn Ratushny dans le cadre de son examen de la légitime défense, et elle a été reprise en 2015 par la Commission de vérité et réconciliation. Il s'agit de permettre aux juges de première instance, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, de ne pas imposer une peine obligatoire et de justifier la peine qu'ils imposent, qui est susceptible d'appel.

Le projet de loi, malheureusement, n'adopte pas cette solution simple et élégante. Il faut reconnaître qu'il élimine des peines obligatoires, mais il le fait de façon limitée, pour certaines infractions, ce qui ne permettra pas d'éliminer les litiges inutiles, même si le projet de loi est adopté, attribuables à la contestation de chacune des peines obligatoires.

La décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Bissonnette* est inconciliable, à mon avis, avec ses décisions antérieures dans les affaires *Luxton* et *Latimer*, dans lesquelles elle maintenait la peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre. Si les peines obligatoires sont inconstitutionnelles en ce qui concerne la plupart des crimes graves, alors elles le sont certainement dans le cas de tous les actes criminels.

J'ajouterais qu'il faut se réjouir du fait que le projet de loi favorise la déjudiciarisation. Les procès inutiles, particulièrement en ce qui concerne les peuples autochtones, contribuent aux ratés du système de justice, qui produisent un cercle vicieux de surveillance policière excessive et de protection insuffisante des peuples autochtones. Le projet de loi repose sur la décision des policiers de recourir à une mise en garde, mais, à mon avis, il faudrait aussi ajouter une orientation semblable à celle du projet de loi C-75 concernant la libération sous caution, pour prendre en considération les groupes autochtones et d'autres groupes qui

I proposed similar amendments to Bill C-75 with respect to the selection of jurors. They were not made, and I note that without that guidance, the courts have so far nullified that new provision. I would suggest that you would also look to the Bill C-75 provisions concerning bail and arrest.

Thank you very much for your attention.

**The Chair:** Thank you.

**Catherine Latimer, Executive Director, John Howard Society of Canada:** It's always a pleasure to be here, and I'm so grateful you're interested in the John Howard Society's views on Bill C-5. The John Howard Society's views have been eloquently stated by Kent Roach, but I will reiterate those to some extent.

The most significant thing for us in this bill is that it does touch on mandatory minimum penalties. The John Howard Society of Canada opposes all mandatory minimum penalties as unjust, ineffective and inhumane. They're unjust because they're always unfair when the proportionate and fair sentence in the circumstances is less than the mandatory minimum. They're ineffective in that they do not reduce crime. We have gone through probably a decade of seeing mandatory minimum penalties as the answer to crime issues, and I think the Department of Justice's own studies have indicated that that has not resulted. Furthermore, they're ineffective in that where a mandatory minimum penalty is imposed, it often precludes access to other sentencing options, like conditional sentences, which might be much more effective in the circumstances. We see them as inhumane, and I think the courts reflect this, as they're striking them down as being disproportionate and harsh and cruel as excessive penalties. Bill C-5 would eliminate some but not all.

We strongly support judicial discretion to impose less than the mandatory minimum penalties when needed to achieve a fair and proportionate sentence. With that view, we join many of the other witnesses and experts, including Kent Roach whom you have heard today, recommending an amendment to this bill that would provide judicial discretion, where some have described it as a safety valve against the injustices that inevitably flow from mandatory minimum penalties. This is a huge opportunity to promote justice, and the John Howard Society urges you to act.

sont surreprésentés dans le système de justice et qui ne bénéficient pas autant des avantages de la déjudiciarisation.

J'ai proposé des amendements similaires pour le projet de loi C-75, relativement à la sélection des jurés. Ils n'ont pas été retenus, et j'ai constaté que cette absence d'orientation a amené les tribunaux à annuler cette nouvelle disposition. Je vous recommande d'examiner les dispositions du projet de loi C-75 sur la libération sous caution et l'arrestation.

Je vous remercie beaucoup pour votre attention.

**La présidente :** Merci.

**Catherine Latimer, directrice générale, Société John Howard du Canada :** C'est toujours un plaisir pour moi de comparaître devant le comité, et je vous suis très reconnaissante de solliciter le point de vue de la Société John Howard au sujet du projet de loi C-5. L'opinion de la Société John Howard a été exposée de façon éloquente par Kent Roach, mais je vais la réitérer dans une certaine mesure.

L'aspect le plus important de ce projet de loi, à nos yeux, est le fait qu'il touche aux peines minimales obligatoires. La Société John Howard du Canada s'oppose aux peines minimales obligatoires, car elle les considère comme injustes, inefficaces et inhumaines. Elles sont injustes lorsque la sentence qui serait proportionnelle et juste dans les circonstances est moindre que la peine minimale obligatoire. Elles sont inefficaces, car elles ne permettent pas de réduire la criminalité. Cela fait probablement une décennie que nous considérons les peines minimales obligatoires comme étant la solution à la criminalité, mais je pense que les études à ce sujet menées par le ministère de la Justice démontrent que ce n'est pas la solution. En outre, les peines minimales obligatoires sont inefficaces, car elles empêchent souvent le recours à d'autres options en matière de sentence, comme les peines avec sursis, qui, selon les circonstances, peuvent se révéler beaucoup plus efficaces. Nous les jugeons aussi inhumaines, et je pense que les tribunaux sont également de cet avis, car ils les ont invalidées, les considérant disproportionnées, dures, cruelles et excessives. Le projet de loi C-5 élimine seulement certaines peines minimales obligatoires.

Nous sommes largement en faveur d'accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine moindre que la peine minimale obligatoire lorsque cela permet de rendre une peine juste et proportionnelle. Ce point de vue est aussi celui de nombreux autres témoins et experts, notamment Kent Roach, que nous venons d'entendre aujourd'hui, qui recommandent de modifier le projet de loi pour accorder aux juges ce pouvoir discrétionnaire, que certains ont qualifié de soupape de sécurité pour empêcher les injustices qu'entraînent inévitablement les peines minimales obligatoires. Il s'agit d'une importante occasion à saisir pour favoriser la justice, et la Société John Howard vous exhorte à agir à cet égard.

We are very supportive of the cautions, warnings and referrals that are mentioned in this bill. Anything that provides access to fair and proportionate ways of discharging accountability outside of the criminal justice system is laudable and will reduce the flow of people into the system. Too often, the police are called when it's a mental health or substance abuse issue, hoping that the police would actually provide help that is needed. Too often, this results in the criminalization of the person and leads to further and more serious involvement in the criminal justice system and the long-term discrimination of having a criminal record. The Bill C-5 provisions allow for individuals with substance abuse issues to be referred to community programs where real assistance may be available. I should note that not all those charged with drug offences have substance abuse problems needing treatment, but the programs in the community could be tailored to the individual's needs.

These measures entrust police officers with important discretion and, as those provisions in the Youth Criminal Justice Act have shown, lead to fewer people coming into the criminal justice system for less serious offences. To ensure that they are achieving the policy objectives of reducing racial inequalities in the use of discretion, a significant investment to ensure that alternatives are available in under-resourced communities would be needed. It would also be important to track which races and genders are benefiting from this important discretion.

In sum, we note that Minister Lametti has indicated that these provisions will reduce the over-representation of Indigenous and Blacks in the criminal justice system. We hope that is correct but believe that that is a very small step in combating a significant challenge and that much more needs to be done.

In conclusion, we support the general direction of Bill C-5, but we would urge this committee to amend the bill to provide judicial discretion to impose other than the mandatory penalty to achieve a fit and proportionate sentence. We would like there to be a requirement that data be collected to assess whether the provisions are having the desired effect of reducing racial inequalities, and we support the broadening of the application of the warnings, cautions and referrals and conditional sentencing provisions to cover a broader set of challenges.

Thank you very much. I look forward to questions.

**The Chair:** Thank you very much, Ms. Latimer.

Nous appuyons fortement les mises en garde, les avertissements et les renvois dont fait état le projet de loi. Toute mesure permettant le recours à des moyens justes et proportionnels de traiter les affaires en dehors du système de justice pénale est louable et allégera le système. Trop souvent, les policiers sont appelés pour des cas de santé mentale ou de toxicomanie, avec l'espoir qu'ils fourniront l'aide nécessaire. Trop souvent, cela mène à la criminalisation de la personne et à d'autres démêlés avec le système de justice pénale pour des raisons plus graves ainsi qu'à la discrimination à long terme à cause d'un casier judiciaire. Les dispositions du projet de loi C-5 permettent qu'une personne souffrant d'un problème de toxicomanie puisse être dirigée vers des programmes communautaires qui peuvent véritablement lui venir en aide. Je dois souligner que ce ne sont pas toutes les personnes accusées d'une infraction liée aux drogues qui sont aux prises avec un problème de toxicomanie qui nécessite un traitement, mais les programmes communautaires peuvent être adaptés aux besoins de la personne.

Ces mesures confient aux policiers un important pouvoir discrétionnaire, et, comme les dispositions de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents l'ont montré, cela contribue à diminuer le nombre de personnes confiées au système de justice pénale pour des crimes mineurs. Pour s'assurer d'atteindre l'objectif de réduire les inégalités raciales grâce à ce pouvoir discrétionnaire, il faudra investir des sommes considérables pour veiller à ce que des solutions de rechange existent dans des collectivités qui manquent de ressources. Il serait aussi important d'établir quels races et sexes profitent de cet important pouvoir discrétionnaire.

En somme, nous avons entendu le ministre Lametti mentionner que ces dispositions contribueront à réduire la surreprésentation des Autochtones et des Noirs dans le système de justice pénale. Nous espérons que ce sera le cas, mais nous estimons que c'est un très petit progrès dans la lutte contre un problème important et qu'il faudra en faire bien davantage.

En terminant, je peux dire que nous appuyons l'orientation générale du projet de loi C-5, mais nous exhortons le comité à modifier le projet de loi afin d'accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine autre que la peine minimale obligatoire en vue de rendre une sentence juste et proportionnelle. Nous aimerions qu'on exige la collecte de données permettant d'évaluer si les dispositions donnent le résultat escompté de réduire les inégalités raciales, et nous appuyons l'élargissement du recours aux avertissements, aux mises en garde et aux renvois ainsi que les dispositions sur les peines avec sursis en vue de couvrir un plus grand nombre de problèmes.

Je vous remercie beaucoup. Je serai ravie de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup, madame Latimer.

Ms. Latimer, this is our sixth committee meeting, and they are two hours each. I have a question for you not so much on the law. You see the most vulnerable people every day in your life. Can you give an example of who this will help, as much as I can ask? I am not looking for a name or anything, but a human face. What difference will this law and what you asked for make to the person?

**Ms. Latimer:** If there was the ability to impose something less than the mandatory minimum, you would be helping out a lot of people with cognitive difficulties who did not fully understand the nature and consequences of their behaviour or people who were only peripherally or tangentially involved in the criminal act. For example, when the court's eliminated some of the mandatory minimums for guns, the person was simply holding the weapon and taking pictures of himself with it. There was no intention, really, to use the weapon in any nefarious way. The mandatory minimum penalty of four years would have been extremely excessive in those circumstances. Basically, it would help a whole swathe of people who do not have the same opportunities as the rest of us and may tangentially be involved in something that would otherwise attract a mandatory minimum penalty.

**The Chair:** Mr. Roach, I saw you nodding. Would you like to add something more?

**Mr. Roach:** Thank you, Senator Jaffer.

I agree with what Catherine Latimer had said, but I would go way back 25 years to Justice Ratushny's report where she commented that mandatory life imprisonment forced women who may have a self-defence claim often based on domestic violence that they have suffered from their partner to plead guilty to manslaughter for the good of their children and their families.

Of course, I worked with the Goudge Commission which dealt with the aftermath of Charles Smith, and we saw this false guilty plea problem being extended to cases where I believe five women, all marginalized, many still in their teens, pled guilty to a lesser offence because they felt they couldn't stomach the downside risk of an automatic life imprisonment sentence that comes with murder. The prosecutor's offer of manslaughter often came up with a much more lenient sentence. We can't forget that these five women, as well as three racialized men — Richard Brant, who's Mohawk; O'Neil Blackett, who is Black; and Dinesh Kumar, who was a recent immigrant from India with a young family who was worried, understandably, about being deported — all pled guilty because, as the late Justice Marc Rosenberg said, they had the hammer of mandatory life imprisonment hanging over their heads.

Madame Latimer, nous en sommes à notre sixième réunion de deux heures. Ma question pour vous ne porte pas sur la mesure législative en tant que telle. Chaque jour, vous côtoyez les membres les plus vulnérables de notre société. Pouvez-vous nous donner un exemple d'une personne à qui la mesure viendra en aide? Je ne cherche pas un nom, je recherche un visage. De quelle façon la mesure législative et vos recommandations amélioreront-elles la vie de cette personne?

**Mme Latimer :** En donnant la possibilité d'imposer une peine moins sévère que la peine minimale obligatoire, on viendrait en aide à beaucoup de personnes ayant une déficience cognitive qui ne comprennent pas entièrement la nature et les conséquences de leurs actes, ainsi qu'aux personnes qui sont impliquées dans des actes criminels indirectement ou par complicité. Je vous donne un exemple portant sur l'abolition de certaines peines minimales obligatoires liées aux armes à feu. Disons qu'une personne ne faisait que tenir une arme et se prendre en photo, sans avoir la moindre intention d'employer ladite arme pour commettre un geste malveillant. Dans de telles circonstances, la peine minimale obligatoire de quatre ans aurait été tout à fait excessive. En un mot, la mesure viendrait en aide à une foule de personnes qui n'ont pas les mêmes chances que nous et qui pourraient être impliquées indirectement dans un acte criminel pour lequel elles écoperaient aujourd'hui d'une peine minimale obligatoire.

**La présidente :** Monsieur Roach, je vous ai vu hocher la tête. Voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Roach :** Je vous remercie, sénatrice Jaffer.

J'appuie les propos de Mme Latimer, mais j'attirerais votre attention sur le rapport produit par la juge Ratushny il y a 25 ans, dans lequel elle soulignait que la peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité forçait certaines femmes à plaider coupable à une accusation d'homicide involontaire pour le bien de leurs enfants ou de leur famille alors qu'elles auraient pu invoquer la légitime défense puisqu'elles avaient été victimes de violence conjugale.

J'ai participé à la Commission Goudge, mise en place après Charles Smith. Nous avons constaté que le problème des faux plaidoyers de culpabilité s'étendait aussi à d'autres affaires. Sauf erreur, cinq femmes marginalisées, dont plusieurs étaient encore adolescentes, ont plaidé coupables à une infraction moindre pour éviter d'encourir la peine d'emprisonnement à perpétuité appliquée automatiquement aux condamnations pour meurtre. Dans de nombreux cas, le procureur avait offert une peine beaucoup moins sévère si l'accusée plaidait coupable à une accusation d'homicide involontaire. Il ne faut surtout pas oublier que ces cinq femmes, ainsi que trois hommes racisés — Richard Brant, qui est Mohawk; O'Neil Blackett, qui est Noir; et Dinesh Kumar, qui était un immigrant récent d'origine indienne, père d'une jeune famille, et qui craignait à juste titre d'être déporté — ont tous plaidé coupable parce que, comme le défunt juge Marc

Now, I understand that people will be nervous about this exception. It doesn't mean, however, that the mandatory life sentence would go away. It would become a kind of starting point, and it would allow a judge to make a justified departure. If it is not justified, the prosecutor retains rights to appeal the fitness of sentence. If we allow this escape hatch, which is used in other countries and has been recommended, I think, quite strongly by the Supreme Court, it isn't that we're allowing everything to be up for grabs. We will proceed in a case-by-case manner, and that's really the lesson that the courts have been trying to remind Parliament about, which is we see cases case by case. It is no particular fault of Parliament, but you just do not have the institutional capacity to look at a case in all of its complexity. For that reason, I think Canadians shouldn't be scared of allowing exceptions. They should have faith in trial judges and faith in the appeal process.

**The Chair:** Thank you, Mr. Roach.

We will now go to the sponsor of the bill, Senator Gold.

**Senator Gold:** Welcome to the witnesses. Professor Roach, it is especially nice to see you.

Before I begin, how much time do we have all told, questions and answers?

**The Chair:** Six minutes.

**Senator Gold:** I'll be brief in my question.

Professor Roach, the Minister of Justice has made it clear that the government is not prepared to legislate the elimination of all mandatory minimum —

**The Chair:** By saying six minutes, I have extended your time with this committee. Is that acceptable?

**Senator Gold:** I don't want any more time than anyone else.

**The Chair:** Everybody will get six minutes.

Are you able to stay later, Mr. Roach?

**Mr. Roach:** Yes.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Gold:** The minister has made it clear that the government is not prepared to eliminate all mandatory minimum sentences. He has also indicated concern for the state of public

Rosenberg l'a dit, la menace d'une peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité planait sur eux.

Je comprends que l'exception rendra les gens nerveux. Toutefois, elle ne signifie pas que la peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité sera éliminée. Elle deviendra comme un point de départ; le juge aura le pouvoir d'y déroger lorsque les circonstances le justifient. De plus, le procureur conservera le droit d'interjeter appel de la peine s'il considère la dérogation comme injustifiée. En prévoyant cette porte de sortie, qui est utilisée dans d'autres pays et qui est fortement recommandée, je crois, par la Cour suprême, nous n'ouvrons pas la voie à tous les possibles. Chaque affaire sera traitée au cas par cas. C'est d'ailleurs ce que les tribunaux tentent de rappeler au Parlement : nous examinons chaque affaire au cas par cas. Je ne vous fais pas de reproche, mais le Parlement n'a tout simplement pas la capacité d'étudier une affaire dans toute sa complexité. Pour cette raison, d'après moi, la population canadienne ne devrait pas hésiter à permettre les exceptions. Elle devrait faire confiance aux juges de première instance et à la procédure d'appel.

**La présidente :** Je vous remercie, monsieur Roach.

Je donne maintenant la parole au parrain du projet de loi, le sénateur Gold.

**Le sénateur Gold :** Je souhaite la bienvenue aux témoins. Monsieur Roach, je suis particulièrement heureux de vous voir.

Avant de commencer, j'aimerais savoir combien de temps nous avons au total, pour les questions et les réponses.

**La présidente :** Vous disposez de six minutes.

**Le sénateur Gold :** Je vais poser ma question en peu de mots.

Monsieur Roach, le ministre de la Justice a clairement fait savoir que le gouvernement n'était pas prêt à légiférer sur l'élimination totale des peines minimales obligatoires...

**La présidente :** En vous accordant six minutes, j'ai prolongé votre temps avec le comité. Cela vous convient-il?

**Le sénateur Gold :** Je ne veux pas avoir plus de temps que les autres.

**La présidente :** Tout le monde aura droit à six minutes.

Pouvez-vous rester plus longtemps, monsieur Roach?

**M. Roach :** Oui.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Gold :** Le ministre a clairement fait savoir que le gouvernement n'était pas prêt à éliminer toutes les peines minimales obligatoires. Il a aussi exprimé des inquiétudes par

opinion on going further than this bill as written. Mr. Roach, if the choice were a stark, unfortunate binary choice between this bill or no bill, what would be your view?

I'd like to hear from Ms. Latimer as well. Let me put my question to Ms. Latimer on the table first, and then you can answer with the remaining time. Ms. Latimer, you've spoken positively about the similarity between the section of Bill C-5 that directs police to consider alternatives to criminal charges for drug possession and the section of the Youth Criminal Justice Act that also directs police to consider alternatives. In fact, as we know, the language is nearly identical. Could you share with us a bit from your experience how that section operates in the Youth Criminal Justice Act — how it's been used by police and, importantly, what effect it's having?

Thanks to both of you for your answers.

**Ms. Latimer:** Thank you very much for the question. We were very pleased with the extent to which the police were exercising their discretion and proceeding with alternatives. We had made it as part of the Youth Criminal Justice Act that it was a necessary first step, before they proceeded with charges, that they had to direct their minds to these issues and ought not to proceed with criminal charges if a community-based alternative to the criminal justice system was in any way appropriate.

The other thing that helped with the success of the youth justice system is that a considerable amount of resources and training were invested in ensuring that the police were well aware of the range of discretion they had and that there were some community-based programs available to which they could refer youth who would benefit from them.

I think those two things were important. There was excellent pickup, and a lot fewer young people came into the criminal justice system who didn't need to be there.

**Senator Gold:** Thank you. Professor Roach, and then perhaps back to Ms. Latimer, with regard to the stark hypothetical choice that I'm putting on your plate.

**Mr. Roach:** Much of my answer would depend on how many of these mandatory minimums have already been ruled unconstitutional by the courts. There is always value in Parliament tidying up the Criminal Code.

What I would suggest, Senator Gold, is that I realize the minister has said that, but I would argue that the *Bissonnette* decision rendered this summer has actually changed

rapport à l'opinion publique sur l'élargissement du projet de loi C-5. Monsieur Roach, si vous étiez placé dans la position difficile et malheureuse de devoir choisir entre adopter le projet de loi sous sa forme actuelle et le rejeter, que choisiriez-vous?

J'aimerais aussi entendre Mme Latimer. Je vais commencer par poser ma question à Mme Latimer, et vous pourrez ensuite utiliser le reste de mon temps de parole pour donner vos réponses. Madame Latimer, vous avez parlé en bien du parallélisme entre l'article du projet de loi C-5 qui ordonne aux policiers d'envisager des mesures de rechange aux accusations criminelles de possession de drogue et l'article de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents qui donne la même directive. En fait, comme tous le savent, les libellés sont quasi identiques. Pouvez-vous nous présenter brièvement votre perspective de la mise en application de cet article de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents? Quel emploi les policiers en font-ils et, surtout, quel effet a-t-il?

Je vous remercie tous les deux pour vos réponses.

**Mme Latimer :** Merci beaucoup pour la question. Nous sommes ravis par la mesure dans laquelle les policiers exercent leur pouvoir discrétionnaire et ont recours à des solutions de rechange. Dans le cadre de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, nous en avons fait une première étape obligatoire : avant de porter des accusations, les agents doivent réfléchir aux autres solutions possibles et ils doivent éviter de porter des accusations lorsqu'ils jugent que la communauté offre une mesure de rechange appropriée au système de justice pénale.

Un autre facteur qui a contribué aux résultats positifs du système de justice pour les adolescents, ce sont les investissements importants qui ont été faits dans les ressources et la formation afin de bien informer les policiers sur l'étendue de leur pouvoir discrétionnaire et sur les programmes communautaires vers lesquels ils peuvent diriger les jeunes à qui ils seraient utiles.

D'après moi, ces deux éléments ont joué un rôle important. L'adhésion était excellente, et le nombre d'adolescents soumis inutilement au système de justice pénale a beaucoup diminué.

**Le sénateur Gold :** Je vous remercie. Monsieur Roach, pouvez-vous réagir au choix hypothétique difficile devant lequel je vous ai placé? Madame Latimer, j'aimerais aussi entendre votre opinion.

**M. Roach :** Ma réponse dépendrait en grande partie du nombre de peines minimales obligatoires que les tribunaux ont déjà déclaré inconstitutionnelles. Le Parlement fait toujours bien de remettre de l'ordre dans le Code criminel.

Je comprends que le ministre a fait ces déclarations, mais ce que je vous dirais, sénateur Gold, c'est que l'arrêt *Bissonnette* rendu cet été a changé la donne. Bien que le tribunal semble



circumstances. Although the court seems to think they can reconcile this with *Luxton* and *Latimer*, I'm not sure they can, especially when you consider the disturbing information in that decision about the average lifespan of people in our prisons. I think that's going to generate another tranche of section 12 litigation, and I think that is not in anyone's interest, if it can be avoided. I don't know if I'm directly answering it, but I would ask —

**Senator Gold:** No, you're not.

**Mr. Roach:** Parliament does have an obligation, I think, to take into account changed circumstances. Even if the government felt that its decision to limit the abolition of mandatory minimums was justified before *Bissonnette*, I would like to see at least an additional Charter statement to say why the Department of Justice does not think that *Bissonnette* changes this.

**Senator Gold:** Thank you.

Ms. Latimer, on that binary choice of this bill or no bill, what's your view?

**Ms. Latimer:** The binary choice is that I would prefer to have the judicial discretion to impose something other than the mandatory minimum than to have a piecemeal approach of removing a few mandatory minimums. As Professor Roach pointed out, the courts have already eliminated a lot of those mandatory minimums, and I'm sure there will be more to come through the judicial process. I think your real opportunity to do justice is to provide an opportunity to ensure that the mandatory minimums are not hurting individuals and denying them of a fair, proportionate and fit sentence. I think an amendment to the bill that allows for judicial discretion would be preferable to this bill.

**Senator Gold:** Thank you for your answers.

**Senator Dalphond:** Thank you to the witnesses for being with us this morning.

My first question will be in connection with the diversion measures that are proposed in the bill and in connection with the report produced by the Council of Canadian Academies, *Toward Peace, Harmony, and Well-Being: Policing in Indigenous Communities*. Do you think these diversion measures are likely to be effective in the current system? If there is over-policing and if there is a disconnect between policing in the First Nations especially, and maybe in some other territories, do you think these measures would be effective? Or will systemic over-policing be a bar to this and RCMP officers will stop people and send them to the criminal track instead of an alternative track?

croire qu'il peut concilier cette décision et les arrêts *Luxton* et *Latimer*, je n'en suis pas convaincu, surtout compte tenu des renseignements troublants que la décision a mis en lumière concernant l'espérance de vie moyenne des personnes incarcérées au Canada. D'après moi, cet arrêt donnera lieu à un autre ensemble de litiges soumis en vertu de l'article 12, une situation qui ne profitera à personne et qui devrait être évitée si possible. Je ne sais pas si je réponds directement à votre question, mais je demanderais...

**Le sénateur Gold :** Non.

**M. Roach :** À mon avis, le Parlement a l'obligation de tenir compte de l'évolution de la situation. Même si le gouvernement croyait que sa décision de limiter l'abolition des peines minimales obligatoires était justifiée avant l'arrêt *Bissonnette*, j'aimerais à tout le moins que le ministère de la Justice dépose un énoncé concernant la Charte pour expliquer pourquoi il maintient cette position malgré l'arrêt *Bissonnette*.

**Le sénateur Gold :** Merci.

Madame Latimer, entre adopter le projet de loi sous sa forme actuelle et le rejeter, que choisiriez-vous?

**Mme Latimer :** Je préférerais une mesure qui accorde aux juges le pouvoir discrétionnaire d'infliger une autre sanction que la peine minimale obligatoire à une mesure fragmentaire qui abolit quelques peines minimales obligatoires par-ci par-là. Comme M. Roach l'a souligné, les tribunaux ont déjà éliminé beaucoup de peines minimales obligatoires, et je suis certaine qu'ils en aboliront d'autres encore. Vous avez la possibilité de mettre au point une mesure réellement juste grâce à laquelle les peines minimales obligatoires ne causeront plus de tort et ne priveront plus personne d'une sanction juste, proportionnelle et appropriée. Selon moi, un amendement au projet de loi qui accorde aux juges un pouvoir discrétionnaire serait préférable au projet de loi sous sa forme actuelle.

**Le sénateur Gold :** Je vous remercie pour vos réponses.

**Le sénateur Dalphond :** Je remercie les témoins d'être avec nous ce matin.

Ma première question porte sur les mesures de déjudiciarisation proposées dans le projet de loi et sur le rapport du Conseil des académies canadiennes intitulé *Vers la paix, l'harmonie et le bien-être : Les services de police dans les communautés autochtones*. D'après vous, les mesures de déjudiciarisation pourront-elles être efficaces dans le cadre du système actuel? Là où les interventions policières sont excessives et où il y a un écart entre les services de police et la communauté, en particulier dans les Premières Nations, mais peut-être ailleurs aussi, ces mesures seront-elles efficaces? Ou bien les interventions policières excessives y feront-elles

**Mr. Roach:** Thank you, senator.

I wouldn't want to say that all police officers will not use the diversion. You are exactly right that the RCMP does police a lot of Indigenous people. One of the conclusions of the expert panel is that the existing programs are not really working, even when there is an agreement between the First Nation, the province and the federal government to have some special measures with respect to RCMP or Sûreté du Québec or OPP policing in Indigenous communities. We also know that the clearance rate for police in Indigenous communities is actually higher than it is in other communities. Again, this over-policing is a tough nut to crack.

I do think it would be helpful, though, to have as much guidance as possible in the legislation to pay attention to the over-representation of Indigenous people. I think that the Criminal Code has an educational or aspirational point of view.

I also think that the federal spending power with respect to the resources — as you may know, I represented Aboriginal Legal Services many years ago in the *Gladue* case. *Gladue* has not worked in terms of stopping Indigenous over-representation, but I think a lot of that falls to the fact that Indigenous communities have not had the stable funding to develop sentencing alternatives, including ones that may include conditional sentences. So the spending power also has to be used.

Perhaps one thing that could be done is to think about the parliamentary review provision in Bill C-5 and be a bit more ambitious about that. I know there are problems of parliamentary capacity in looking at these things. However, my experience with the Council of Canadian Academies — and Dr. Marty may want to talk about this — is that it does, like the Library of Parliament, provide you with another resource. If, as Senator Gold has perhaps suggested, this is an all-or-nothing issue, then you might want to have a more robust examination three or five years hence.

The other concern I have here is that this bill knocks out some mandatories but doesn't address the maximum penalty. Perhaps the maximum penalty — although it may be rarely imposed — is still having an influence on sentencing. Whether it's the Council of Canadian Academies or the new Law Commission of Canada, I think parliamentarians should be creative when they say,

obstacle, et les agents de la GRC continueront à arrêter les gens et à avoir recours à la voie pénale plutôt qu'à des mesures de rechange?

**M. Roach :** Je vous remercie, sénateur Dalphond.

Je ne voudrais pas déclarer qu'aucun policier n'aura recours aux mesures de déjudiciarisation. Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que c'est la GRC qui est chargée de maintenir l'ordre dans beaucoup de communautés autochtones. Une des conclusions tirées par le groupe d'experts, c'est que les programmes actuels ne fonctionnent pas vraiment, même dans les cas où une entente a été conclue entre la Première Nation, la province et le gouvernement fédéral pour que la GRC, la Sûreté du Québec ou la Police provinciale de l'Ontario prenne des mesures particulières pour maintenir l'ordre dans la communauté autochtone. En outre, nous savons aussi que le taux de classement des services de police dans les communautés autochtones est plus élevé que dans les autres communautés. Je le répète, les interventions policières excessives représentent un problème épineux.

Cependant, je trouverais pertinent que la loi contienne le plus d'indications possible concernant l'attention à accorder à la surreprésentation des Autochtones. À mes yeux, le Code criminel a une valeur éducative ou incitative.

De plus, en ce qui concerne les ressources, le pouvoir fédéral de dépenser... Comme vous le savez peut-être, j'ai représenté Aboriginal Legal Services il y a de nombreuses années dans l'affaire *Gladue*. Si cette affaire n'a pas mis un terme à la surreprésentation des Autochtones, d'après moi, c'est en grande partie parce que les communautés autochtones n'ont pas accès au financement stable nécessaire pour mettre en place des solutions de rechange à l'incarcération, y compris les peines d'emprisonnement avec sursis. Il faut aussi faire appel au pouvoir de dépenser.

Une solution possible serait de pousser plus loin la disposition du projet de loi C-5 qui porte sur l'examen parlementaire. Je sais que la capacité du Parlement de mener de tels examens est limitée. Cependant, après avoir collaboré avec le Conseil des académies canadiennes — M. Marty pourrait vous en dire plus à ce sujet —, je peux vous dire que vous avez là une autre ressource, en plus de la Bibliothèque du Parlement. Si, comme le sénateur Gold l'a laissé entendre, la mesure est à prendre ou à laisser, vous pourriez considérer la possibilité de procéder à un examen approfondi dans trois ou cinq ans.

Mon autre préoccupation, c'est que le projet de loi abolit certaines peines minimales obligatoires, mais il ne contient aucune disposition sur les peines maximales. Bien qu'elles soient rarement infligées, les peines maximales influent peut-être sur la détermination de la peine. Qu'ils fassent appel au Conseil des académies canadiennes ou à la nouvelle Commission du droit du

“We can’t deal with this problem completely, and we are committing to a study of the effectiveness of whatever Band-Aid we are enacting now.”

**Senator Dalphond:** I guess your fulsome answer is really to say that this will work only if there is substantive improvement in the financing and resources being made available to use the health track instead of the criminal track and if RCMP officers are embracing the changes that are proposed here, including following the proper training?

**Mr. Roach:** Of course. My views on RCMP training may not be well known, but they’re certainly provocative. I’ve recently written a book where I’ve recommended that the RCMP should abandon the depot model of training in favour of a much more decentralized and modern college of policing that would work with post-secondary institutions. Training is an important part of this.

**The Chair:** Can you give us the name of the book you’ve written, Mr. Roach?

**Mr. Roach:** Yes. I don’t want to be seen, Senator Jaffer, as advertising the book.

**The Chair:** I’m giving you permission now.

**Mr. Roach:** Thank you. It’s called *Canadian Policing: Why and How it Must Change*. It came out this year, because, in part, I think we are at a juncture, and I know that other committees of Parliament are looking at this, where we recognize that policing needs to change.

I recently learned from an Anishinaabe elder — I’m sure most senators have heard of the Bear Clan, which is a volunteer group — but I hadn’t known that in Anishinaabe teachings, the Bear Clan are experts in both peacekeeping and in medicine. I find it striking that we’re just finally catching up to a long-held Indigenous wisdom that you need to look at both sides of the coin, that often acting out and engaging in anti-social behaviour is a sign of the need for a medical intervention of some variety.

**Senator Pate:** Thank you to all of the witnesses. I’ll ask both of my questions and then ask each of you to share your thoughts.

Mr. Roach, you talked about the fact that it’s a bit of a false binary that has been put to us by the government. You also mentioned the fact that we’re in a situation where *Bissonnette* has been rendered as a decision, as well as *Luxton*. The last time the life sentence was examined directly was in *Latimer* and then

Canada, les parlementaires doivent faire preuve de créativité et s’engager à examiner l’efficacité de la mesure temporaire qu’ils adopteront en attendant de pouvoir régler complètement le problème.

**Le sénateur Dalphond :** Si je comprends bien, vous dites que cette approche fonctionnera seulement s’il y a une nette amélioration du financement et des ressources nécessaires pour prendre des mesures axées sur la santé plutôt que des mesures pénales, et si les agents de la GRC acceptent les changements proposés, qui comprennent une formation appropriée.

**M. Roach :** Oui. Mon opinion sur la formation de la GRC est peut-être peu connue, mais elle donne certainement matière à réflexion. Dans un livre que j’ai écrit récemment, je recommande que la GRC remplace la formation à la Division Dépôt par un modèle moderne de formation décentralisée qui serait donnée en collaboration avec les établissements postsecondaires. La formation est un élément important.

**La présidente :** Pouvez-vous nous donner le titre de votre livre, monsieur Roach?

**M. Roach :** Oui. Je ne veux pas avoir l’air d’en faire la promotion, sénatrice Jaffer.

**La présidente :** Vous avez ma permission.

**M. Roach :** Je vous remercie. Mon livre s’intitule *Canadian Policing: Why and How it Must Change*. S’il a été publié cette année, je pense entre autres que c’est parce que nous nous trouvons à la croisée des chemins : nous reconnaissons qu’il faut transformer les services de police. Je sais que d’autres comités parlementaires se penchent sur la question.

Un aîné anishinabe m’a appris récemment... La majorité des sénateurs connaissent sûrement le Bear Clan, un organisme bénévole. J’ignorais que dans la culture anishinabe, les membres du Bear Clan sont des spécialistes à la fois du maintien de la paix et de la médecine. Je trouve frappant qu’il nous ait fallu autant de temps pour comprendre quelque chose que les Autochtones savent depuis longtemps : qu’il faut considérer les deux côtés de la médaille; qu’il arrive souvent que les mauvais comportements ou les comportements antisociaux signalent qu’une intervention médicale est nécessaire.

**La sénatrice Pate :** Je remercie tous les témoins. Je vais poser mes deux questions, puis inviter chaque témoin à y répondre.

Monsieur Roach, vous avez dit que le gouvernement nous place en quelque sorte devant un faux dilemme. Vous avez aussi mentionné qu’il fallait tenir compte de l’arrêt *Bissonnette*, ainsi que de l’arrêt *Luxton*. La dernière fois que la peine d’emprisonnement à perpétuité a fait l’objet d’un examen, c’était

before that in *Luxton*. The court seemed to rely heavily upon the fact that there was a 15-year review provision. I'd like you to elaborate on that, please, if you will.

For Ms. Latimer, yesterday Jonathan Rudin reminded us that when the Youth Criminal Justice Act, of which you were a primary architect, was being put forth, there was a similar sentiment being provided by the government at the time. Yet, the Senate amended it to ensure that paragraph 718.2(e) was included, and, in fact, the sky didn't fall, and the bill did pass, and we saw an overall improvement as a result of that. I'm curious if you could comment about that, especially in light of the fact if — as one member of Parliament recently asked me — the government's rationale for failing to fix Bill C-5 is really about wanting to continue to jail Indigenous mothers and continue the consequent state seizure of their children. I thought it was an interesting juxtaposition to the notion of soft on crime as opposed to really underscoring the impact that both you and Mr. Roach have identified.

If you could both comment, that would be great. Thank you.

**Mr. Roach:** Senator Pate, you're quite right that even before *Bissonnette*, the 1990 *Luxton* precedent could be revisited, because the court did rely very heavily on the so-called faint hope hearings, which have been abolished. I think also, though, *Bissonnette* was fairly revolutionary in section 12 Charter jurisprudence by introducing this idea that if you don't have a chance for parole during your natural lifespan, that in and of itself is cruel and unusual. Even in that decision, the court seemed to be aware of, unfortunately, the shockingly low lifespan of those who are in our federal penitentiaries. I think both of these suggest that the reliance on *Luxton* and *Latimer* as a reason not to go to exemptions for mandatory life imprisonment for murder is shaky if you say that's because of the Charter. I also think, too, and I've argued this throughout my academic career, that the Charter is the minimum. It doesn't necessarily have to be the maximum.

I had mentioned the false guilty pleas, and this reflects with colleagues. We are launching a Canadian registry of wrongful convictions, and it includes 18 false guilty pleas. Of those 18, 70% are women, Indigenous, racialized or people with cognitive disabilities.

It's always open for Parliament to not simply follow the courts, as I think has too often been the case and, frankly, is the case with a large part of Bill C-5, but also to exercise its own

dans le cadre de l'affaire *Latimer*, et avant cela, dans la cause *Luxton*. Le tribunal semble s'être appuyé fortement sur la disposition qui prévoit un examen après 15 ans. Je vous prie de nous en dire plus à ce sujet.

Madame Latimer, Jonathan Rudin nous a rappelé hier que lorsque la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents a été présentée, et vous faisiez partie de ses principaux instigateurs, le gouvernement de l'époque était du même avis. Le Sénat y a pourtant ajouté l'alinéa 718.2e), et, en fait, le ciel ne nous est pas tombé sur la tête, le projet de loi a été adopté, et nous avons observé une amélioration globale grâce à cela. Je me demande si vous pouvez en parler, surtout si — un député m'a d'ailleurs questionnée à ce sujet récemment — c'est vraiment pour pouvoir continuer d'emprisonner des mères autochtones et de prendre leurs enfants que le gouvernement ne veut peut-être pas corriger le projet de loi C-5. Je pensais que c'était un parallèle intéressant avec la notion de laxisme en matière de criminalité, plutôt que de vraiment souligner les conséquences que M. Roach et vous avez observées.

Si vous pouviez tous les deux intervenir, ce serait formidable. Merci.

**M. Roach :** Sénatrice Pate, vous avez raison de dire que le précédent de 1990 dans la cause *Luxton* pourrait être revu avant l'affaire *Bissonnette*, car le tribunal s'est appuyé très fortement sur les soi-disant audiences de la dernière chance, qui ont été abolies. Cela dit, je pense aussi que l'arrêt *Bissonnette* était plutôt révolutionnaire à l'article 12 de la jurisprudence de la Charte en introduisant la notion selon laquelle il est en soi cruel et inusité de ne pas avoir de possibilité de libération conditionnelle au cours de sa vie. Même dans cette décision, le tribunal semblait être conscient, malheureusement, de la scandaleusement faible espérance de vie des personnes dans nos pénitenciers fédéraux. Je pense que ces deux points laissent entendre que le recours aux arrêts *Luxton* et *Latimer* comme raison d'ignorer des exemptions pour la peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre est boiteux lorsqu'on affirme que c'est à cause de la Charte. Je pense aussi, et je l'ai d'ailleurs soutenu tout au long de ma carrière universitaire, que la Charte est le minimum. Elle ne doit pas nécessairement représenter le maximum.

J'ai parlé des faux plaidoyers de culpabilité, et des collègues en sont conscients. Nous lançons un registre canadien des condamnations injustifiées, et il comprend 18 faux plaidoyers de culpabilité. Parmi ces 18 plaidoyers, 70 % concernent des femmes, des Autochtones, des personnes racisées ou des personnes ayant une déficience cognitive.

Le législateur est toujours libre de ne pas tout simplement suivre les tribunaux, comme c'est trop souvent le cas selon moi et comme c'est le cas, en toute franchise, pour une grande

sense of justice. I believe Edmund Burke spoke about that. I wouldn't normally cite Edmund Burke, but even he said that the issue of a parliamentarian is not simply to do what a court says you can or can't do.

Thank you very much for your question.

**Ms. Latimer:** Thank you, Senator Pate.

I did listen to Jonathan Rudin's testimony yesterday, so I was struck by that. He's absolutely right that the amendment to the equivalents of the *Gladue* provision was included as a result of the Senate intervention into the Youth Criminal Justice Act.

I was, as you know, a good bureaucrat at the time, and we were of the view that getting legislation right is an iterative process and you should take into account what the House of Commons committee and what the Senate committee is recommending for improvements to the legislation. This, of course, was a political issue, but from a policy perspective, it makes imminently good sense to hear what the experts have to say and to include that in the legislation, if you're able to do that. I think if there's a block, it's probably more from the political end rather than the public policy end in trying to get the legislation right.

I would highly recommend that that exception and the judicial discretion provision be included in this bill. This is a train that's leaving the station. This is an opportunity to really do something that improves justice, where all of us have recognized there's a considerable amount of injustice if people are exposed to disproportionate sentences because of mandatory minimums. I'm really hopeful that the Senate will convey to the bureaucrats that this is desirable. We'll see if we can't get that amendment in.

**Senator Simons:** Professor Roach, I'm one of the few people on this committee who didn't go to law school. I want to make sure I'm understanding correctly. Because different mandatory minimums have been struck down as unconstitutional by different superior courts in different provinces, we have a patchwork system where you might be subject to a mandatory minimum sentence in Manitoba but not in Saskatchewan if you committed the same act. I'm wondering if you can tell me, as a professor of law, what it means for the administration of justice to have that kind of unequal sentencing provision from province to province.

**Mr. Roach:** That's entirely right, Senator Simons. That was why I was reluctant to say that the bill has no value, because there may be cases where, in unifying the law from coast to coast to coast, it adds some degree of uniformity. These cases have

partie du projet de loi C-15, et il est également libre d'exercer son propre sens de la justice. Je crois que Edmund Burke en a parlé. Je ne citerais normalement pas Edmund Burke, mais il a même dit qu'un parlementaire ne doit pas tout simplement se fier à ce qu'un tribunal dit qu'il peut faire et ne pas faire.

Merci beaucoup d'avoir posé la question.

**Mme Latimer :** Merci, sénatrice Pate.

J'ai écouté le témoignage de Jonathan Rudin hier, et cela m'a donc frappé. Il a parfaitement raison de dire que l'amendement aux équivalents de la disposition de l'arrêt *Gladue* a été ajouté en raison de l'intervention du Sénat dans la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Comme vous le savez, j'étais une bonne bureaucrate à l'époque, et nous étions d'avis qu'un processus itératif était nécessaire pour bien faire les lois et qu'il fallait tenir compte des recommandations du comité de la Chambre des communes et du comité sénatorial pour apporter des améliorations. C'était évidemment une question politique, mais d'un point de vue stratégique, il est éminemment sensé d'entendre ce que les experts ont à dire et d'en tenir compte dans la mesure législative, si c'est possible. Je pense que s'il y a un blocage, c'est probablement plus sur le plan politique que sur le plan stratégique lorsqu'on essaie d'avoir une bonne mesure législative.

Je recommande vivement que l'exception et la disposition sur le pouvoir discrétionnaire des juges fassent partie du projet de loi. Le train quitte la gare. C'est l'occasion de vraiment faire quelque chose qui améliore la justice. Nous reconnaissons tous qu'il y a une énorme injustice lorsque les gens reçoivent des peines disproportionnées à cause des minimums obligatoires. J'espère vraiment que le Sénat fera comprendre aux bureaucrates que c'est souhaitable. Nous allons voir si nous pouvons apporter cet amendement.

**La sénatrice Simons :** Monsieur Roach, je suis l'une des rares personnes au comité à ne pas avoir fait d'études en droit. Je veux être certaine de bien comprendre. Étant donné que différentes cours supérieures ont déclaré inconstitutionnelles certaines peines minimales obligatoires imposées dans différentes provinces, nous avons un système disparate dans lequel une peine d'emprisonnement obligatoire pourrait être imposée au Manitoba, mais pas en Saskatchewan pour le même geste. Je me demande si vous pouvez me dire, en tant que professeur de droit, ce que ce genre de disposition inégale relativement à la détermination de la peine signifie pour l'administration de la justice.

**M. Roach :** Vous avez parfaitement raison, sénatrice Simons. C'est la raison pour laquelle j'hésitais à dire que le projet de loi n'a aucune valeur, car il pourrait y avoir des affaires dans lequel, en unifiant la loi d'un océan à l'autre, il ajoute un certain degré

been clogging up the courts. They are slowly winding their way. But until each of these decisions striking down a mandatory minimum is either affirmed or overturned by the Supreme Court, you're exactly right that it will only apply within the particular province. In fact, if it's a trial judge making a ruling — although it's more difficult now for trial judges to depart from decisions from their colleagues — that's even possible, so you could have even disparities within one province. Of course, one of the reasons why the Parliament has exclusive jurisdiction over criminal law and procedure was a sense in 1867 that it was desirable to have a uniform Criminal Code throughout Canada.

**Senator Simons:** It won't unify everything because it will only deal with a fraction of offences. As I understand the analysis, there will still be offences left out of Bill C-5 and it will still create a higgledy-piggledy patchwork of who can be sentenced to what where.

**Mr. Roach:** That's right. The firearms provisions of the Criminal Code have long been a statutory exemption system where they are still a kind of starting point, but the judge can justify on the basis of the facts of the particular case. I actually think the jurisprudence that may develop around these exemptions in some ways may be a healthier jurisprudence than even the ones under section 12 because generally courts should decide things at a sub-constitutional level and only go to the constitutional decision when it is absolutely necessary. There has been a lot of confusion about the Charter jurisprudence and the issue of reasonable hypothetical. Again, I don't want to get too far into the legal weeds, but I do think that allowing exemptions from mandatory penalties is not unheard of in our Criminal Code. It's certainly not unheard of in England and other jurisdictions.

Chief Justice McLachlin, I think, is rightly and widely admired for her practical good sense. I read her decision in *Lloyd* as basically saying: Parliament, you have two choices. One is you can define or attempt to define offences with such precision that you're never going to have a cruel and unusual punishment. I think that's impossible. Second, you can just allow trial judges to make exemptions but then have to justify them.

I don't think our courts of appeal are necessarily going to accept all these justifications, but I think that will be a healthier debate than the one that we have had really for the last 15 years where it's been constitutional litigation galore.

d'uniformité. Ces affaires engorgent les tribunaux. Elles progressent lentement. Mais d'ici à ce que la Cour suprême confirme ou infirme chaque décision qui élimine une peine minimale obligatoire, vous avez parfaitement raison de dire que ces peines ne s'appliqueront que dans certaines provinces. En fait, si c'est un juge de première instance qui prend une décision — même s'il est maintenant plus difficile pour ces juges de s'écarter des décisions de leurs collègues, il est même possible d'avoir des disparités au sein d'une même province. Bien entendu, l'une des raisons pour lesquelles le droit pénal et la procédure pénale relèvent exclusivement du Parlement, c'est parce qu'on a estimé en 1867 qu'il serait préférable d'avoir un Code criminel uniforme partout au Canada.

**La sénatrice Simons :** Ce ne sera pas totalement uniforme puisqu'il n'est question que d'une fraction des infractions. D'après ce que je comprends de l'analyse, des infractions ne figureront toujours pas dans le projet de loi C-5, et il créera encore un système disparate et chaotique d'infractions et de peines en fonction de l'endroit.

**M. Roach :** En effet. Les dispositions sur les armes à feu du Code criminel constituent depuis longtemps un système d'exemptions obligatoires dans lequel il y a encore une sorte de point de départ, mais le juge peut se justifier en s'appuyant sur les faits du dossier. À vrai dire, je pense que la jurisprudence qui pourrait être créée autour de ces exemptions pourrait être plus saine de certaines façons que celle qui découle de l'article 12 parce que les tribunaux doivent généralement se prononcer à un niveau sous-constitutionnel et ne prendre une décision constitutionnelle que lorsque c'est absolument nécessaire. Il y a beaucoup de confusion concernant la jurisprudence de la Charte et la question des hypothèses raisonnables. Une fois de plus, je ne veux pas m'aventurer trop loin dans les méandres juridiques, mais je pense que ce n'est pas la première fois qu'on permet des exemptions relativement aux peines obligatoires dans notre Code criminel. Ce n'est certainement pas inhabituel en Angleterre et dans d'autres pays.

La juge en chef McLachlin, je crois, est très respectée, et à juste titre, pour son bon sens pratique. J'ai lu sa décision dans l'arrêt *Lloyd*, qui dit essentiellement au législateur qu'il a deux choix. Il peut soit définir ou tenter de définir les infractions en étant précis au point où il n'y aura jamais de peine cruelle et inusitée — je pense que c'est impossible —, soit permettre aux juges de première instance d'accorder des exemptions, mais en se justifiant.

Je ne pense pas que les cours d'appel vont nécessairement accepter toutes ces justifications, mais je pense que ce sera un débat plus sain que celui que nous avons depuis 15 ans dans d'innombrables litiges constitutionnels.

**Senator Simons:** You talked about Bill C-75 and the bail and arrest provisions that you thought we should be taking a look at. Can you outline quickly what those are?

**Mr. Roach:** Yes. They simply, like 718.2(e), direct whoever is administering, in this case the police, to pay attention to the over-representation of Indigenous and other racialized groups who are otherwise disadvantaged in receiving these benefits. It's fairly open-ended, but it's a reminder to those who administer the act — in here the police — to bear that in mind.

**Senator Arnot:** Thank you to the witnesses. I'm going to make a statement about context and I'm going to ask two questions. I'd like all the witnesses to comment, please.

I completely agree with the logic of the arguments of the three witnesses here today, and I support the idea of eliminating mandatory minimum sentences for all crimes. I think that *Bissonnette* and the Supreme Court of Canada has given an open invitation to do exactly that.

But I want to acknowledge a reality, and I think there is a reality that the general public has a concern about crime. There's an impression in the general public that serious crime is on the increase. That's not actually the case, but the public has a concern because they see several news sources in every market, every day, outlining horrific crime in various communities. It's easy to move concern in the general public to fear when people use tough-on-crime rhetoric. Tough-on-crime rhetoric usually attacks the confidence Canadians should have in the administration of justice and also confidence Canadians should have in the independent judiciary, which we're lucky and fortunate to have in this country.

That being said, I'm wondering what John Howard and academia can do in general to actually move the general population's understanding to the real realities and the real consequences, which you've already outlined. The general public isn't with you. It makes it an impediment or barrier for politicians to move these yardsticks fast. I think there's more work that needs to be done. You might have ideas about other agencies who can help communicate and educate the public in a much better way.

Generally, change comes in increments. This is anathema to your arguments and what I believe myself, but would it be a good idea to have some incremental change, remove these mandatory minimum sentences on numerous Criminal Code offences and other offences that this act applies to and generate some proven data that probably would demonstrate that the sky has not fallen? As I say, those who use tough-on-crime arguments are hoping for real fear in the community.

**La sénatrice Simons :** Vous avez parlé du projet de loi C-75 et des dispositions relatives à la libération sous caution et aux arrestations sur lesquelles nous devrions nous pencher selon vous. Pouvez-vous les décrire rapidement?

**M. Roach :** Oui. Elles enjoignent tout simplement, comme l'alinéa 718.2e), l'entité qui applique la loi, dans ce cas-ci la police, à porter attention à la surreprésentation des Autochtones et d'autres groupes racisés qui sont défavorisés au moment de recevoir ces avantages. C'est plutôt vague, mais néanmoins un rappel pour ceux qui applique la loi — dans ce cas-ci les policiers.

**Le sénateur Arnot :** Je remercie les témoins. Je vais faire une déclaration à propos du contexte et poser ensuite deux questions. J'aimerais que tous les témoins se prononcent, s'il vous plaît.

Je souscris entièrement à la logique des arguments avancés par les trois témoins aujourd'hui, et je souscris aussi à l'idée d'éliminer les peines minimales obligatoires pour tous les crimes. Je pense que l'arrêt *Bissonnette* et la Cour suprême du Canada ont lancé une invitation ouverte exactement pour cela.

Mais je veux prendre acte d'une réalité, à savoir, je pense, que le grand public a des préoccupations par rapport au crime. Le grand public a effectivement l'impression que le nombre de crimes graves augmente. Ce n'est pas le cas, mais les gens sont préoccupés parce qu'ils voient quotidiennement plusieurs sources d'information sur tous les marchés décrire des crimes horribles dans différentes communautés. Il est facile de transformer les préoccupations du public en peur lorsque les gens adoptent un discours de répression de la criminalité. Ce discours attaque la confiance que les Canadiens devraient avoir dans l'administration de la justice ainsi que dans la magistrature indépendante, que nous avons la chance d'avoir au pays.

Cela dit, je me demande ce que la société John Howard et le milieu universitaire peuvent faire en général pour permettre au grand public de comprendre la vraie réalité et les vraies conséquences, que vous avez déjà décrites. Le grand public n'est pas avec vous. Cela crée un obstacle pour les politiciens qui veulent faire bouger rapidement ces choses. Je pense qu'il y a encore du travail à faire. Vous connaissez peut-être d'autres organismes qui peuvent aider à mieux sensibiliser le public.

En général, le changement vient graduellement. Cela va à l'encontre de vos arguments, et c'est ce que je pense moi-même, mais serait-il souhaitable d'avoir des changements graduels, d'éliminer ces peines minimales obligatoires pour de nombreuses infractions au Code criminel et d'autres infractions auxquelles cette loi s'applique, et de générer des données éprouvées qui montreraient probablement que le ciel ne nous est pas tombé sur la tête? Comme je l'ai dit, les personnes qui se servent d'arguments axés sur la répression de la criminalité espèrent vraiment créer un climat de peur dans la communauté.

My two questions: One, what more can be done to educate the public, and what role can you play? Two, incremental change may well prove to be a foundation to make it much easier in the future, maybe in the not-too-distant future, to move on what the Supreme Court of Canada is basically asking for in *Bissonnette*. Thank you.

**Mr. Roach:** Thank you for that question, Senator Arnot.

My colleague, Professor Anthony Doob, has done some studies here showing that when people are given the specificity of individual cases, they may actually be much more sympathetic. That is something that I think should be done.

I also think that, whether it's the Parliamentary Budget Officer or the law commission, we should cost out the cost both of keeping people in prison when it may not be necessary, or keeping them in longer than is necessary, and also the cost of Charter litigation. There is a sense — and I've been involved with Charter cases — that governments have unlimited resources. You go to the Supreme Court of Canada challenging a mandatory minimum — I represented the Canadian Civil Liberties Association in *Latimer*, and we had half the governments on the other side, as well as other intervenors, wanting that mandatory sentence upheld. I think the public is concerned about safety and is right to be concerned about safety, but we shouldn't sell them false safety and we shouldn't sell them safety that is more expensive than it needs to be.

Finally, I'm not sure this is a case of half a loaf because in addressing this issue, unfortunately, parliamentary time is extremely limited and may create an impression that this issue has somehow been solved. I don't think the independent judiciary will at all be cowed, but it almost suggests that Parliament is a bit at odds with things like *Lloyd* and *Bissonnette*. How clearly do the courts have to speak? If you only deliver a half measure, I think Parliament is implicitly criticizing the advice that you are receiving, perhaps subtly, or the hint from the Supreme Court of Canada.

**Senator Batters:** Professor Roach, I'd like to focus on the part of Bill C-5 that focuses on conditional sentences. Jennifer Dunn, executive director of the London Abused Women's Shelter, testified at the House of Commons Justice Committee stating this:

Women and girls are five times more likely than men to be victims of sexual assault, and sexual assault is a violent

Voici mes deux questions. Premièrement, que pouvons-nous faire de plus pour sensibiliser la population, et quel rôle pouvez-vous jouer? Deuxièmement, les changements graduels pourraient très bien devenir une base pour faciliter les choses à l'avenir, peut-être dans un avenir pas trop lointain, pour passer à ce que la Cour suprême du Canada demande essentiellement dans l'arrêt *Bissonnette*. Merci.

**M. Roach :** Merci de poser la question, sénateur Arnot.

Mon collègue, le professeur Anthony Doob, a réalisé des études qui montrent que si les gens prenaient connaissance des particularités des dossiers, ils pourraient être beaucoup plus compréhensifs. Je pense que c'est une chose qu'il faudrait faire.

Je pense également que le directeur parlementaire du budget ou la commission du droit devrait déterminer ce qu'il faut payer pour garder en prison des personnes qui n'ont pas nécessairement besoin de l'être, ou pour les garder en prison plus longtemps que ce qui est nécessaire, ainsi que le coût des contestations fondées sur la Charte. On a l'impression — et j'ai participé à des contestations fondées sur la Charte — que les gouvernements ont des ressources illimitées. J'ai représenté l'Association canadienne des libertés civiles dans l'affaire *Latimer* pour contester une peine minimale obligatoire devant la Cour suprême du Canada, et la moitié des ressources gouvernementales se trouvaient de l'autre côté, ainsi que des intervenants, pour maintenir la peine obligatoire. Je pense que la population est préoccupée par la sécurité, et à juste titre, mais nous ne devrions pas lui vendre une fausse sécurité ni une sécurité qui coûte plus cher que nécessaire.

Pour terminer, je ne suis pas certain que c'est un cas de demi-mesure, car pour régler la question, le temps du Parlement est malheureusement extrêmement limité, et on pourrait avoir l'impression que la question a été réglée d'une certaine façon. À mon avis, la magistrature indépendante ne se laissera pas du tout intimider, mais elle laisse presque entendre que le Parlement va un peu à l'encontre de certains arrêts, comme *Lloyd* et *Bissonnette*. À quel point les tribunaux doivent-ils s'exprimer clairement? En se contentant d'une demi-mesure, le Parlement critiquerait implicitement selon moi les conseils qu'il a reçus, peut-être subtilement, ou l'allusion de la Cour suprême du Canada.

**La sénatrice Batters :** Monsieur Roach, j'aimerais me concentrer sur la partie du projet de loi C-5 qui porte sur les ordonnances de sursis. Quand elle a comparu devant le Comité de la justice de la Chambre des communes, Mme Jennifer Dunn, directrice exécutive du London Abused Women's Shelter, a déclaré ce qui suit :

Les femmes et les filles sont cinq fois plus susceptibles que les hommes d'être victimes d'une agression sexuelle,



crime on the rise in Canada. With conditional sentencing, many women will be stuck in the community with the offender, which places them at even higher risk.

To our Senate Legal Committee, Ms. Dunn stated this in her recent testimony to us:

A conditional sentence does nothing to stop an offender from committing another violent act. Women need the courts to see this.

Yes, there are strict conditions imposed when it comes to a conditional sentence, but that does not mean that they will be followed and a woman's life could be at risk.

Yesterday in the Senate Chamber, Minister Lametti said, "serious crimes will attract serious penalties," yet his new expansion in Bill C-5 includes certain sexual assault and kidnapping offences.

Professor Roach, how do you respond to that part of the issue dealing with conditional sentences?

**Mr. Roach:** Like mandatory minimum sentences, the offence-based restrictions on conditional sentences really bite in the most exceptional cases. This is not saying that all sexual assaults should or will receive conditional sentences. It will take a lot of work, I would think, to satisfy a judge that a conditional sentence is in accord with all of the principles of sentencing, and the judge will not be blind to the fact that sexual assault is a very serious crime that needs to be denounced and deterred.

I think it's a bit of a false equivalence. Can I guarantee that there will not be a case where a conditional sentence in a sexual assault case does not result in some form of re-harm to either the victim or another woman? No, I can't. I don't think anyone can. But I also don't think that a categorical restriction on a conditional sentence, if it results in a one-year imprisonment sentence where the person — and Ms. Latimer could speak to this with more expertise than I — is discharged after three months without sort of dealing with the overall issue. I don't think that also guarantees the safety of women and children. I think we need to have, as Senator Arnot says, a much more focused debate about public safety. There are no easy answers either way.

**Senator Batters:** I guess what we're really saying here is that many of the arguments that have been made in favour of eliminating mandatory minimum sentences have been for exceptional cases. What you're saying now is, don't worry about

un crime violent en hausse au Canada. Avec l'ordonnance de sursis, de nombreuses femmes seront coincées dans la collectivité avec le délinquant, ce qui les expose à un risque encore plus élevé.

Lors de sa récente comparution devant notre comité sénatorial de la justice, Mme Dunn a fait la déclaration suivante :

Une peine d'emprisonnement avec sursis n'empêche aucunement un délinquant de continuer à commettre des actes de violence. Les femmes ont besoin que les tribunaux le comprennent.

Oui, la condamnation avec sursis est assortie de conditions strictes, mais cela ne signifie pas qu'elles seront respectées, ce qui pourrait mettre la vie d'une femme en danger.

Hier, au Sénat, le ministre Lametti a déclaré que les crimes graves entraîneraient des peines graves. Pourtant, les nouvelles dispositions du projet de loi C-5 incluent certaines agressions sexuelles et certains enlèvements.

Monsieur Roach, que répondez-vous à cet aspect de la question des ordonnances de sursis?

**M. Roach :** Comme pour les peines minimales obligatoires, les restrictions fondées sur l'infraction qui s'appliquent aux peines d'emprisonnement avec sursis ne sont vraiment efficaces que dans les cas les plus exceptionnels. Cela ne veut pas dire que toutes les agressions sexuelles devraient faire l'objet d'une ordonnance de sursis ou que ce sera effectivement le cas. Il faudra beaucoup de travail, je pense, pour convaincre un juge qu'une peine d'emprisonnement avec sursis est conforme à tous les principes de la détermination de la peine, et le juge ne fermera pas les yeux sur le fait que l'agression sexuelle est un crime très grave qu'il faut dénoncer et décourager.

Je pense que c'est un faux parallèle. Est-ce que je peux garantir qu'il n'y aura aucun cas où une ordonnance de sursis dans une affaire d'agression sexuelle n'entraînera pas une forme de préjudice supplémentaire pour la victime ou une autre femme? Non, je ne le peux pas. Je pense que personne ne le peut. Mais d'après moi, ce n'est pas le cas non plus avec une restriction catégorique de la peine d'emprisonnement avec sursis, si elle aboutit à une peine d'emprisonnement d'un an où la personne — et Mme Latimer pourrait en parler avec plus de compétence que moi — est libérée après trois mois sans que le problème général ait été réglé. Je ne pense pas que cela garantisse également la sécurité des femmes et des enfants. Je pense qu'il faut que nous ayons, comme le dit le sénateur Arnot, un débat beaucoup plus ciblé sur la sécurité publique. Il n'y a pas de réponses faciles dans un sens ou dans l'autre.

**La sénatrice Batters :** Je suppose que ce que nous sommes en train de dire, c'est que bon nombre des arguments qui ont été invoqués en faveur de l'élimination des peines minimales obligatoires concernaient des cas exceptionnels. Ce que vous

those exceptional cases for victims where somebody might get a conditional sentence and then offend again, harming a victim. I guess it's a matter of what priority the government forming this legislation has, whether we're trying to cover off public safety or whether we're using those exceptional circumstances in order to justify having offenders potentially go free. It's an interesting argument, I guess.

Another question I have for you, Professor Roach, is, do you believe Parliament has any role in establishing sentencing parameters, both minimum or maximum?

**Mr. Roach:** Absolutely. In fact, that was one of the reasons why I suggested that you should revisit the issue of maximum sentences. There are all sorts of sentencing models, and I don't at all think that we necessarily got it completely right in 1996. There's a lot of international research. I believe that Parliament is a partner, but I also think that mandatory sentences can provide all sorts of guidance to judges and judges will not ignore them. But a mandatory sentence or a categorical restriction on conditional sentences cuts in on those most exceptional cases.

The last thing I would say, Senator Batters, is that we can torque this to offenders versus victims, and I think the public will understand it. But, again, I come back to my example. Can you guarantee that a short sentence — and most sentences are short — is also going to guarantee the safety of crime victims? Sometimes a conditional sentence that works can do a lot more than a very short criminal sentence. Again, there are no guarantees. We need more research. But I don't think it's in the public interest just to simplify everything into either you're for the offender or you're for the victim. In many cases, the offender and the victim have a lot of similarities.

**Senator Batters:** If we need more research on that particular area, then should the government be going forward with this part of the bill at this stage before they have such research?

**Mr. Roach:** I think there is an argument that the government should look at the 1996 sentencing reforms, which was really the last major — what's happened there is everything has been piecemeal since 1996. I think what the government is doing is they're responding to the court, saying certain mandatory minimums and certain restrictions on conditional sentences are not acceptable. I would not be opposed to a more thorough look at sentencing. There's been proposals for a sentencing commission way back in 1987 and the Daubney committee in 1988. Yes, Parliament does have a role with respect to

dites maintenant, c'est qu'il ne faut pas s'inquiéter des cas exceptionnels où quelqu'un pourrait être condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis, puis récidiver et causer du tort à une victime. Je suppose qu'il s'agit de déterminer la priorité du gouvernement qui établit cette loi, à savoir si nous essayons de protéger la sécurité publique ou si nous utilisons ces circonstances exceptionnelles pour justifier la libération potentielle des délinquants. C'est un argument intéressant, je suppose.

J'ai une autre question à vous poser, monsieur Roach. Croyez-vous que le Parlement a un rôle à jouer dans l'établissement des paramètres en matière de détermination de la peine, qu'elle soit minimale ou maximale?

**M. Roach :** Absolument. En fait, c'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai suggéré que vous réexaminiez la question des peines maximales. Il existe toutes sortes de modèles de détermination de la peine, et je ne pense pas du tout que nous ayons nécessairement tout résolu en 1996. Il se fait beaucoup de recherche à l'échelle mondiale. Je pense que le Parlement est un partenaire, mais je pense aussi que les peines obligatoires peuvent fournir aux juges toutes sortes d'indications qu'ils ne vont pas ignorer. Mais une peine obligatoire ou une restriction catégorique relative aux peines avec sursis limite les cas les plus exceptionnels.

La dernière chose que je voudrais dire, sénatrice Batters, c'est que nous pouvons contourner cela en opposant délinquants et victimes, et je pense que le public le comprendra. Mais, encore une fois, je reviens à mon exemple. Pouvez-vous garantir qu'une courte peine — et la plupart des peines sont courtes — va également garantir la sécurité des victimes de crimes? Parfois, une peine avec sursis qui fonctionne peut apporter beaucoup plus qu'une très courte peine d'emprisonnement. Encore une fois, il n'y a pas de garanties. Nous avons besoin de plus de recherches. Mais je ne pense pas qu'il soit dans l'intérêt du public de tout simplifier en disant qu'on est soit pour le délinquant, soit pour la victime. Dans de nombreux cas, le délinquant et la victime ont beaucoup de points communs.

**La sénatrice Batters :** Si nous avons besoin de plus de recherche dans ce domaine particulier, le gouvernement devrait-il quand même aller de l'avant avec cette partie du projet de loi avant d'avoir les résultats de cette recherche?

**M. Roach :** Je pense qu'il serait bon que le gouvernement se penche sur les réformes de 1996 en matière de détermination de la peine, qui ont été les dernières grandes réformes. Depuis, tout se fait à la pièce. Je pense qu'en fait, le gouvernement réagit aux tribunaux qui disent que certaines peines minimales obligatoires et certaines restrictions sur les ordonnances de sursis ne sont pas acceptables. Je ne m'opposerais pas à un examen plus approfondi de la détermination de la peine. La création d'une commission sur la détermination de la peine a été proposée dès 1987, et notamment par le comité Daubney en 1988. Oui, le

sentencing. This bill just seems to follow the courts as opposed to providing parliamentary leadership with respect to how we should think of sentencing and how we should evaluate it.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** Thank you to the witnesses for being with us. I have a question for the two of you.

Mr. Roach, you said this, and I quote:

[*English*]

Canadians should have faith in the justice system.

[*Translation*]

I'm glad you used the word "should," because a number of witnesses told us . . . This bill eliminates some mandatory minimum sentences and gives judges greater discretion. What would you say, however, to women who told us they have absolutely no faith in the entire justice system, from police to the appeal judge and everyone in between? They feel that way because they had bad experiences and were treated poorly by the system. The question is for both witnesses.

Are you aware of any data illustrating the impact of mandatory minimum sentences on the overrepresentation of groups such as women, Indigenous people and racialized communities, as compared with the old system, which didn't have mandatory minimum sentences? Are you aware of any data that suggest that the overrepresentation of these groups is the result of mandatory minimum sentences? Conversely, do the data show that these groups are overrepresented in the system with or without mandatory minimum sentences in place, suggesting a broader underlying issue?

[*English*]

**Ms. Latimer:** Those are interesting questions. I think a lot of people feel that at this point in time, the justice system has not been enormously fair and they lack confidence in the administration of justice. I'm talking now about Indigenous people, Black people, marginalized people, people with mental health issues and women. I think the answer is to try to improve the justice of the justice system rather than do anything else. We know that mandatory minimum penalties do not increase the justice of the justice system. If anything, they make it less just. I don't think we embolden people's confidence by increasing or not addressing the mandatory minimum penalties issues.

Parlement a un rôle à jouer en ce qui concerne la détermination de la peine. Ce projet de loi semble simplement se soumettre aux tribunaux au lieu de faire la démonstration du leadership du Parlement quant à la façon dont nous devrions envisager la détermination de la peine et l'évaluer.

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Merci aux témoins de leur présence. J'aurais une question pour vous deux.

Monsieur Roach, vous avez dit tout à l'heure, et je vous cite :

[*Traduction*]

Les Canadiens devraient pouvoir faire confiance au système de justice.

[*Français*]

D'ailleurs, j'aime bien l'emploi que vous faites du mot « should », parce que plusieurs témoins nous ont dit... On se retrouve à supprimer certaines peines minimales obligatoires et on veut ajouter une discrétion judiciaire, mais que répondez-vous aux femmes qui nous disent qu'elles ne font pas du tout confiance à l'ensemble du système judiciaire, en commençant par la police jusqu'au juge qui porte le jugement en appel, à cause de leurs mauvaises expériences et parce qu'elles ont été mal traitées par le système judiciaire? C'est une question qui s'adresse aux deux témoins.

À votre connaissance, y a-t-il des données sur les conséquences de l'introduction des peines minimales obligatoires sur la surreprésentation de certains groupes, comme les femmes, les Autochtones et les groupes racisés, par opposition au système précédent, où il n'y avait pas de peines minimales obligatoires? Y a-t-il des données qui nous permettent de conclure que les peines minimales obligatoires sont la cause de cette surreprésentation? Ou alors, les données nous portent-elles à dire, en présence ou non de peines minimales, qu'il y a une surreprésentation, et qu'il y a un problème de base sous-jacent plus important?

[*Traduction*]

**Mme Latimer :** Ce sont des questions intéressantes. Je pense que beaucoup de gens ont l'impression qu'à l'heure actuelle, le système de justice n'est pas extrêmement équitable, et l'administration de la justice ne leur inspire pas confiance. Je parle en ce moment des Autochtones, des Noirs, des personnes marginalisées, des personnes ayant des problèmes de santé mentale et des femmes. Je pense que la réponse est d'essayer de rendre le système judiciaire plus juste avant de faire quoi que ce soit d'autre. Nous savons que les peines minimales obligatoires ne rendent pas le système judiciaire plus juste. Elles ont plutôt l'effet contraire. Je ne pense pas que nous renforçons la confiance des gens en augmentant les peines minimales obligatoires ou en ne réglant pas le problème.

**Mr. Roach:** To add to that, let's take the example of mandatory life imprisonment. I think that does have a role in the fact that close to 50% of women in prison are Indigenous, but it also encourages a process where cases are pled down to manslaughter because everyone recognizes that a mandatory life sentence would, in the circumstances, be grossly disproportionate. It results, as Justice Ratushny said, in women who may have a legitimate case of self-defence not rolling the dice with an all-or-nothing defence and simply accepting that they are guilty of manslaughter. As I said earlier, we know that this is causing wrongful convictions.

With respect to other empirical studies, again, I'm the first to say that, whether it's StatsCan or others, we could do a much better job with criminal justice statistics. A lot of the mandatory minimums targeted in this bill have to do with firearms offences. As a person who lives in Toronto, it is my lived experience that firearms crime is becoming worse and not better. The idea behind a mandatory minimum is that it deters people by sending a certain message of punishment, but that assumes that the person is a rational actor capable of thinking of long-term consequences and doesn't think that he or she will not be caught. That just doesn't reflect the circumstances of the lives of the people in our criminal justice system. With respect to firearms, I think it would be hard to find many Canadians who say, "We've enacted mandatory minimums for firearms. We don't have to worry about that issue any more."

[Translation]

**Senator Dupuis:** As far as you know, does the research reveal any lessons given that we now have about 50 years' worth of experience under our belt when it comes to the practice of forensic psychiatry, the assessment of the likelihood of violence, and the connection between mental health and violence? Can you share any information or lessons we should be taking away from all of that experience?

[English]

**Mr. Roach:** The policing book, as with most research on policing, is talking about how people in mental health crisis are extremely vulnerable in our justice system. They're extremely vulnerable to violence from the police — not necessarily malevolent violence, but violence that the police are trained to administer if a person in mental health crisis, say, refuses to drop a knife. We've seen this time and time again.

**M. Roach :** Ajoutons à cela l'exemple de la peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité. Je pense que cela contribue au fait que près de 50 % des femmes incarcérées sont autochtones, mais cela incite aussi à plaider l'homicide involontaire parce que tout le monde reconnaît qu'une peine obligatoire d'emprisonnement à perpétuité serait, dans les circonstances, tout à fait disproportionnée. Comme l'a dit la juge Ratushny, il en résulte que les femmes qui pourraient invoquer la légitime défense ne jouent pas le tout pour le tout et acceptent simplement d'être reconnues coupables d'homicide involontaire. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous savons que cela entraîne des condamnations injustifiées.

En ce qui concerne les autres études empiriques, encore une fois, je suis le premier à dire que nous pourrions faire un bien meilleur travail avec les statistiques sur la justice pénale, que ce soit à Statistique Canada ou ailleurs. Un grand nombre des peines minimales obligatoires visées par ce projet de loi ont trait aux infractions liées aux armes à feu. En tant que personne vivant à Toronto, je sais par expérience que la criminalité liée aux armes à feu s'aggrave au lieu de s'améliorer. L'idée derrière une peine minimale obligatoire est qu'elle dissuade les gens au moyen d'une éventuelle punition, mais cela suppose que la personne est rationnelle et capable de penser aux conséquences à long terme et qu'elle ne croit pas à l'impossibilité de se faire prendre. Cela ne reflète tout simplement pas les circonstances de la vie des personnes qui se trouvent dans notre système de justice pénale. En ce qui concerne les armes à feu, je pense qu'il serait difficile de trouver beaucoup de Canadiens qui diraient que, maintenant que nous avons adopté des peines minimales obligatoires pour les armes à feu, nous n'avons pas à nous soucier de ce problème.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** À votre connaissance, dans les recherches, est-ce qu'on a des enseignements à tirer du fait qu'il y a maintenant une expérience d'environ 50 ans dans l'enseignement de la psychiatrie légale, dans l'évaluation des risques de violence, ainsi que dans le lien entre la santé mentale et le passage à l'acte violent? Avez-vous des informations ou des enseignements que vous voudriez nous communiquer sur ce que l'on devrait apprendre de tout cela?

[Traduction]

**M. Roach :** L'ouvrage sur le maintien de l'ordre, comme la plupart des ouvrages consacrés au maintien de l'ordre, explique que les personnes en crise de santé mentale sont extrêmement vulnérables dans notre système judiciaire. Elles ont une extrême vulnérabilité à la violence de la police, laquelle violence n'est pas nécessairement malveillante. C'est cependant une violence que la police est formée à employer si une personne en crise de santé mentale refuse, par exemple, de lâcher un couteau. Nous avons vu cela à maintes reprises.

It's not a perfect database, but there's a CBC Deadly Force database that talks about 500-plus people since 2000 who have died in police custody, some actually shot by the police. Many of those were people who were in mental health crisis.

**Senator Klyne:** Welcome to our guests, and thank you for your remarks.

I have two questions, Mr. Roach. I'll ask them, and then you can answer. Time permitting, the other side of the panel can then answer.

There are those whose position is that the MMPs should not be repealed for any crime involving guns. What is the tipping point or threshold in this bill whereby certain offences related to firearms will be subject to MMPs or exempt? Does that make sense, or is it easier said than done?

My second question relates to those who don't believe repealing MMPs will help correct over-representation of Indigenous, racialized or marginalized Canadians in the criminal justice system. Surely baby steps will get us there sooner than none at all. What alternative solutions, if any, could have been overlooked and would have better addressed over-representation in the criminal justice system generally and the courts and corrections service specifically?

**Mr. Roach:** For the last question, I don't think you can guarantee that this bill will reduce over-representation in prison. I've learned, through the *Gladue* experience, that it's foolish to make those sorts of promises even if we have the best of intentions. I would go back to something like the Truth and Reconciliation and Missing and Murdered Indigenous Women and Girls commissions, both of which try to situate these issues in a much broader context. So there is that.

In terms of firearms, I can't do better than to come back to this: If people are arguing that we should maintain mandatory minimums for all firearm offences, it seems to me that implicit in that is a message that deterrence is working and that our firearm problems will get even worse than they are now if the mandatory minimum penalties are repealed. That position doesn't make a lot of common sense. We need to look at where the firearms are coming from and examine our gun-control laws, but I don't think someone in a gang is considering not getting a firearm because if they're found with it, they'll go to a penitentiary for three or five years. It's not necessarily deterring people that feel they want to arm themselves with a deadly weapon.

Ce n'est pas une base de données parfaite, mais CBC a créé une base de données sur l'emploi de la force mortelle qui recense plus de 500 personnes décédées depuis 2000 alors qu'elles étaient sous la garde de la police. Certaines de ces personnes ont été abattues par la police. Beaucoup d'entre elles vivaient une crise de santé mentale.

**Le sénateur Klyne :** Bienvenue à nos invités, et merci pour vos déclarations liminaires.

J'ai deux questions, monsieur Roach. Je vais les poser toutes les deux, et vous pourrez ensuite y répondre. Si le temps le permet, la personne qui témoigne pour l'autre organisation pourra aussi y répondre.

Il y a ceux qui estiment qu'il ne faut pas abroger les peines minimales obligatoires pour tout crime impliquant des armes à feu. Dans ce projet de loi, quel est le déclencheur ou le seuil à partir duquel certaines infractions liées aux armes à feu seront soumises aux peines minimales obligatoires ou en seront exemptées? Est-ce que cela a du sens, ou est-ce que c'est plus facile à dire qu'à faire?

Ma deuxième question concerne ceux qui ne croient pas que l'abrogation des peines minimales obligatoires contribuera à remédier à la surreprésentation des Canadiens autochtones, racisés ou marginalisés dans le système de justice pénale. Il est certain que nous y parviendrons plus vite en avançant à petits pas qu'en ne faisant rien du tout. Quelles autres solutions, le cas échéant, pourraient avoir été négligées alors qu'elles auraient davantage contribué à résoudre le problème de la surreprésentation dans le système de justice pénale en général et dans les tribunaux et le service correctionnel en particulier?

**M. Roach :** Pour la dernière question, je ne pense pas que vous puissiez garantir que ce projet de loi va réduire la surreprésentation dans les prisons. L'arrêt *Gladue* m'a appris qu'il est insensé de faire ce genre de promesses, même avec les meilleures intentions du monde. Je reviendrais à quelque chose comme la Commission de vérité et réconciliation et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, dont l'objectif est de situer ces questions dans un contexte beaucoup plus large. Il y a cela.

En ce qui concerne les armes à feu, je ne peux pas faire mieux que de revenir sur ce point : si les gens prétendent que nous devrions maintenir des peines minimales obligatoires pour toutes les infractions commises avec des armes à feu, je pense que cela signifie implicitement que la dissuasion fonctionne et que nos problèmes liés aux armes à feu seront encore pires qu'ils ne le sont actuellement si les peines minimales obligatoires sont abrogées. Cette position n'a pas beaucoup de sens. Nous devons regarder d'où viennent les armes à feu et examiner nos lois sur le contrôle des armes à feu, mais je ne pense pas qu'un membre d'un gang envisagerait de ne pas se procurer une arme à feu sous prétexte qu'il serait incarcéré pour trois à cinq ans si on

**Ms. Latimer:** Thank you very much.

Reducing firearms is a very challenging issue. A lot of the prisoners with whom I have dealt who have been convicted of firearms offences are from neighbourhoods that are enormously dangerous, and they feel that they're protecting themselves from opposing gang members who already have firearms. It's important to get into those neighbourhoods and try to provide some alternatives to people who feel that their only recourse is to sell drugs or to get engaged in some activity that leads to territoriality, guns and an escalation of violence. You really need more crime-prevention-type measures in those communities rather than trying to control their guns. They're basically afraid for their lives in those communities if they're involved in that kind of activity. We need to provide alternatives to those types of activities. That would probably be much more effective than telling them they're going to get three years as opposed to five years. They're trying to save their lives. We just have to look at it in an entirely different way.

In terms of whether repealing MMPs will address over-representation, it might do something, but this is a much more complicated problem that requires a lot more effort. Again, it requires a lot of providing alternatives, options and resources in those communities to make them healthy. A lot of them are dysfunctional and marginalized, and a lot of crime is manifesting itself because people don't see any options.

**Senator Klyne:** Thank you.

**The Chair:** Senators, we're going to the second round. We have three senators in this round. You will have two minutes each.

**Senator Pate:** You both have spoken about the fact that mandatory minimum penalties prevent the application of section 718.2(e), which is one way to mitigate against the longer sentences and people serving time.

I would like you to focus, if you each can, please, in that we're being encouraged to see this as a positive first step as though there is going to be a next step, although it's clear, as you've already indicated, Professor Roach, that there is no plan for a second step in this Parliament. What does it take to bring the sorts of Charter challenges that would allow the further development to have us in accordance with what the Supreme Court also already said in *Lloyd* and *Luxton*?

le trouvait en possession de l'arme. Cela ne dissuade pas nécessairement les gens qui ont envie de se munir d'une arme meurtrière.

**Mme Latimer :** Merci beaucoup.

Il est très difficile de réduire le nombre d'armes à feu en circulation. Un grand nombre des détenus avec lesquels j'ai eu affaire et qui ont été condamnés pour des infractions liées aux armes à feu viennent de quartiers extrêmement dangereux, et ils ont l'impression de se protéger des membres de gangs adverses qui ont déjà des armes à feu. Il est important de se rendre dans ces quartiers et d'essayer d'offrir des solutions de rechange aux personnes qui ont l'impression que leur seul recours est de vendre de la drogue ou de s'engager dans une activité qui mène à la territorialité, aux armes à feu et à une escalade de la violence. Il faut vraiment prendre des mesures de prévention de la criminalité dans ces communautés plutôt que d'essayer de contrôler leurs armes. Ils craignent pour leur vie, dans ces communautés, s'ils sont impliqués dans ce genre d'activité. Nous devons proposer des solutions de rechange à ce type d'activités. Ce serait probablement beaucoup plus efficace que de leur dire qu'ils vont écopier de trois ans de prison plutôt que de cinq. Ils essaient de rester en vie. Nous devons simplement envisager les choses d'une manière totalement différente.

Quant à l'abrogation des peines minimales obligatoires, c'est possible qu'elle permette de résoudre le problème de la surreprésentation, mais il s'agit d'un problème beaucoup plus complexe qui exige beaucoup plus d'efforts. Encore une fois, il faut offrir des solutions de rechange, des choix et des ressources à ces communautés pour qu'elles se portent mieux. Beaucoup d'entre elles sont dysfonctionnelles et marginalisées, et s'il y a tant de crimes, c'est que les gens ne voient pas d'autres solutions.

**Le sénateur Klyne :** Merci.

**La présidente :** Sénateurs, nous passons au deuxième tour. Trois sénateurs interviendront, et chacun disposera de deux minutes.

**La sénatrice Pate :** Vous avez tous deux mentionné que les peines minimales obligatoires empêchent l'application de l'alinéa 718.2e), qui constitue une façon d'atténuer les peines plus longues et de diminuer le nombre de personnes incarcérées.

J'aimerais que chacun de vous se concentre sur le fait qu'on nous pousse à considérer cela comme une première étape constructive, comme s'il allait y avoir une prochaine étape, bien qu'il soit évident, comme vous l'avez déjà indiqué, monsieur Roach, que le Parlement ne prévoit pas de deuxième étape. Que faut-il pour introduire le genre de contestation fondée sur la Charte qui permettrait de poursuivre le processus de sorte que nous nous conformions à ce que la Cour suprême a déjà dit dans les arrêts *Lloyd* et *Luxton*?

Could you comment on the fact that we have taken action in other situations where lower courts have made decisions? I think of situations where relatively more privileged, well-resourced folks, like doctors, were implicated in a lower-court decision around medical assistance in dying, and we acted, and intoxication defences where they tend to be brought by fairly well-resourced individuals who have a phalanx of lawyers and professionals who can attest to their intoxication. I'd like to know what it takes to bring that about. In particular, given what we know of the past Parliament where we had to deal with segregation and the fact that, now, despite this situation not being solved, as professed by the government, we're now seeing organizations like yours having to bring these cases yet again, what does that entail in terms of human resources? How do you get those resources to bring Charter challenges? How do the individuals who are in prison bring those challenges?

**Mr. Roach:** The accused has to obtain legal aid, because they're generally poor. The lawyer has to be able to raise it on very complicated jurisprudence. As I said, if they succeed, then the government challenges them in the Court of Appeal and the Supreme Court of Canada. When they get to the Supreme Court of Canada, there are often multiple governments, and there might be a few intervenors on the other side. There is a great deal of legal resources, and all of that is being done on the back of the individual who is actually affected.

**Senator Arnot:** I would like to give Ms. Latimer the chance to answer my two questions. First, how do you get the general population in Canada to better understand the realities, the consequences and the inherent injustices in the current model of mandatory minimum sentences? That's a real problem politically. It's a practical reality. Second, if incremental change is offered, would it not be better to take an incremental step forward and then try to get data consequent from that reality to then move forward on the larger questions of mandatory minimums on murder?

**Ms. Latimer:** I think you're right. We need a focused public education effort. People see mandatory minimums as reflecting how serious certain offences ought to be taken. Normally, that would be the maximum penalty that would be available for a penalty that would signal society's denunciation of that type of crime. We need a public awareness campaign to look at mandatory minimums.

In terms of the incremental stages, I think the best first step in terms of dealing effectively with them is to provide judicial discretion to impose something other than the mandatory minimum.

Pourriez-vous nous parler du fait que nous avons agi à la suite de décisions rendues par des tribunaux inférieurs? Je pense à une décision d'un tribunal inférieur concernant l'aide médicale à mourir et touchant des personnes relativement plus privilégiées et disposant de ressources importantes, comme des médecins. Je pense aussi aux défenses fondées sur l'intoxication, qui sont généralement invoquées par des personnes disposant de ressources importantes et d'une multitude d'avocats et de professionnels qui peuvent attester de leur intoxication. J'aimerais savoir ce qu'il faut faire pour que cela se produise. En particulier, compte tenu de ce que nous savons de la législature précédente, où nous avons vécu la ségrégation, et du fait qu'aujourd'hui, alors que la situation n'est pas résolue, comme le prétend le gouvernement, des organisations comme la vôtre doivent à nouveau porter ces affaires devant les tribunaux, qu'est-ce que cela implique sur le plan des ressources humaines? Comment obtenez-vous les ressources nécessaires pour les contestations fondées sur la Charte? Comment les personnes qui sont en prison peuvent-elles amener ces contestations?

**M. Roach :** L'accusé doit obtenir de l'aide juridique, car il est généralement pauvre. L'avocat doit être en mesure de faire valoir ses arguments sur la base d'une jurisprudence très complexe. Comme je l'ai dit, s'ils réussissent, le gouvernement porte l'affaire devant la Cour d'appel et la Cour suprême du Canada. À la Cour suprême du Canada, il y a souvent plusieurs gouvernements, et il peut y avoir quelques intervenants de l'autre côté. Il y a beaucoup de ressources juridiques, et tout cela se fait sur le dos de l'individu qui est réellement affecté.

**Le sénateur Arnot :** J'aimerais donner à Mme Latimer la chance de répondre aux deux questions que j'ai posées précédemment. Premièrement, comment faites-vous pour que la population générale du Canada comprenne mieux les réalités, les conséquences et les injustices inhérentes au modèle actuel des peines minimales obligatoires? C'est un véritable problème sur le plan politique. C'est la réalité. Deuxièmement, si on propose un changement progressif, est-ce qu'il n'est pas préférable d'avancer progressivement et d'essayer ensuite d'obtenir des données découlant de cette réalité pour alors faire cheminer les questions plus vastes des peines minimales obligatoires en matière de meurtre?

**Mme Latimer :** Je pense que vous avez raison. Il faut un effort ciblé d'éducation du public. Les gens considèrent que les peines minimales obligatoires correspondent au degré de gravité de certaines infractions. Normalement, la peine maximale prévue signifierait la réprobation de la société à l'égard de ce type de crime. Nous avons besoin d'une campagne de sensibilisation du public concernant les peines minimales obligatoires.

En ce qui concerne les mesures progressives, je pense que la meilleure chose à faire en premier lieu pour régler efficacement la question est d'accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire d'imposer autre chose que les peines minimales obligatoires. En

It's a real political challenge to start repealing mandatory minimums, because people have invested so much in thinking that you're actually making the system weaker when, in fact, proportionate penalties would still be available across the board and would be required by the judiciary to impose those. Because mandatory minimums have been sold for the last decade or so as some sort of answer to crime problems, it's going to take a little bit of work to try to get people to understand things better. It's imminently doable, and I think we need to apply our minds to it.

**Senator Klyne:** My question is for Ms. Latimer, but if time permits, Mr. Roach can answer.

It's deemed that this legislation is needed to address systemic racism issues within criminal justice, which includes police, courts and correctional services. I'm not sure that MMPs are going to address the cultural barriers within the courts and the correctional services, and I'm not sure that the police forces are ready to make some opinion on whether MMP or some other alternative would be right when dealing with youth or, even more differently, adults and repeat offenders. Are we missing this piece of a cultural barrier that may require training to make this effective?

**Ms. Latimer:** I think absolutely it would. I'm more familiar with the barriers that people face when they're in the criminal justice system, and I'll defer to Kent Roach, given his recent book, about whether or not the police are harbouring certain perceptions that are making their decisions systemically questionable. Certainly in the corrections system, we will see this. Particularly, they do not understand different cultures. It isn't aligned, necessarily, with risk on the outside, which is what the correctional system should be looking at.

Tom Cardoso, for example, from *The Globe and Mail* did a very interesting study looking at a bunch of data. He concluded that Black people's rates of recidivism are, in fact, lower once they get into the community, but on the corrections front, they're slower to get paroled and they're less likely to get reduced to lower levels of security because their cultural nuances are inconsistent with CSC's value system.

ce qui concerne les mesures progressives, je pense que la meilleure chose à faire en premier lieu pour régler efficacement la question est d'accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire d'imposer autre chose que les peines minimales obligatoires.

Abroger les peines minimales obligatoires représente un véritable défi politique, car les gens en sont venus à croire fermement que cela affaiblit le système, alors qu'en fait, les peines proportionnelles demeurent possibles dans tous les cas et que le système judiciaire est tenu de les imposer. Étant donné que les peines minimales obligatoires ont été vantées au cours de la dernière décennie comme étant une solution aux problèmes de criminalité, il faudra un peu de travail pour essayer d'amener les gens à mieux comprendre les choses. C'est tout à fait réalisable, et je pense que nous devons y réfléchir.

**Le sénateur Klyne :** Ma question s'adresse à Mme Latimer, mais M. Roach pourrait y répondre également si le temps le permet.

Ce projet de loi a pour objet de régler les problèmes de racisme systémique au sein du système de justice pénale, qui se compose notamment de la police, des tribunaux et des services correctionnels. Je me demande si les peines minimales obligatoires vont vraiment contribuer à faire tomber les barrières culturelles dans les tribunaux et les services correctionnels. Je doute que les forces policières soient en mesure de donner un avis sur le caractère approprié ou non des peines minimales ou d'autres mesures destinées aux jeunes, mais aussi aux adultes et aux récidivistes. Faudrait-il prévoir une formation pour cet aspect des barrières culturelles pour que le mécanisme soit efficace?

**Mme Latimer :** Tout à fait. Comme je connais mieux les barrières observées dans le système de justice pénale, je m'en remets donc à Kent Roach, dont le récent ouvrage porte sur la prévalence, au sein des forces policières, de certaines perceptions qui rendraient les décisions qui y sont prises systématiquement discutables. Chose certaine, ce phénomène est présent dans le système correctionnel, car il y règne une méconnaissance des différentes cultures. Les programmes ne correspondent pas nécessairement aux risques à l'extérieur du système. C'est là-dessus que le système correctionnel devrait se pencher.

Tom Cardoso, du journal *The Globe and Mail*, a réalisé une étude très intéressante basée sur un ensemble de données. Il a conclu que les taux de récidive des personnes noires étaient plus faibles après la réintégration de ces derniers dans la communauté. En revanche, dans le système correctionnel, les personnes noires obtiendraient moins rapidement leur libération conditionnelle et seraient moins facilement transférées dans un secteur à niveau de sécurité inférieur, car leurs caractéristiques culturelles ne correspondent pas au système de valeurs du Service correctionnel du Canada.



As someone explained it to me, “Their programs are intended to rehabilitate me and reintegrate me into a middle-class White neighbourhood. That’s not where I’m from and that’s not where I’m going.” I think we really need to look at the underlying system, and I think it will require a lot of training and probably a lot of rethinking from the ground up.

**Mr. Roach:** Yes, and I would just quickly add that culture is also important with police. I do think that the evidence-based diversion measures in this bill are part of an overall message that the police are hopefully receiving, which is that we want them to act in a more evidence-based and outcome-based way and not simply to leaf through the Criminal Code and say, “Oh, yeah.”

**Senator Klyne:** Thank you.

**The Chair:** Mr. Marty, we didn’t give you many opportunities to speak. Do you want to have the last word? You have two minutes.

**Mr. Marty:** Thank you very much.

I would just add to the question of Senator Arnot about changing public opinions. The CCA is trying to do that with all the work that we do. I don’t want to publicize our organization, but we are here to answer questions that come from governments, whether federal, provincial or local. We are here to produce a document for the public, as well as for the government. Over the years, we’ve tried our best to answer complex questions, and both policing reports have hopefully helped with reaching the public and maybe changing their views.

I would just finish by saying that on this assessment, one key element to the success was the composition of the experts who were involved in creating this evidence. We had six Indigenous members among the ten panel members, and having a viewpoint from the Indigenous people and their communities was critical to making a report that spoke about an issue that involved Indigenous people to all people in Canada.

With that, I thank you again.

**The Chair:** Thank you, Mr. Marty, Mr. Roach and Ms. Latimer for giving us extended time and for always supporting the committee.

Senators, I have something to share with you, so give me a few seconds. The plan at this point is to head to clause-by-clause consideration around the last week of October. We will have witnesses when we return for that week, and then the

Une personne noire m’a confié que conformément aux programmes des services correctionnels, elle serait réhabilitée et réintégrée dans un quartier blanc de la classe moyenne, même si elle ne voulait pas de ce milieu qui lui est étranger. À mon avis, nous devons examiner ce qui sous-tend le système. Cet exercice demandera énormément de formation et tout devra être entièrement repensé.

**M. Roach :** Oui. J’ajouterais rapidement que la culture est un élément important dans les services policiers également. À mon avis, les mesures de déjudiciarisation fondées sur des données probantes prévues dans le projet de loi s’inscrivent dans un message général — que la police entendra, espérons-le — selon lequel la police devrait agir en fonction de données probantes et de résultats et non pas selon des conclusions obtenues après avoir feuilleté rapidement le Code criminel.

**Le sénateur Klyne :** Merci.

**La présidente :** Monsieur Marty, vous n’avez pas eu beaucoup d’occasions de vous exprimer. Voulez-vous dire le mot de la fin? Vous avez deux minutes.

**M. Marty :** Merci beaucoup.

J’aimerais seulement ajouter des éléments de réponse à la question du sénateur Arnot concernant la sensibilisation du public. C’est justement ce que le Conseil des académies canadiennes s’efforce de faire. Je ne veux pas faire de publicité pour notre organisme, mais un aspect de notre mandat est de répondre aux questions des gouvernements fédéral, provinciaux ou locaux. Nous sommes ici aujourd’hui pour présenter un document au grand public, mais aussi au gouvernement. Au fil des ans, nous avons répondu de notre mieux aux questions complexes. Nos rapports des services de police ont contribué, je l’espère, à sensibiliser la population et peut-être à changer l’opinion publique.

J’aimerais terminer en disant qu’un des éléments clés de la réussite de nos travaux a été le choix des experts qui ont participé à la mise sur pied des données probantes. Le groupe de 10 experts comportait six Autochtones. Il était extrêmement important d’obtenir le point de vue des Autochtones et de leur communauté pour rédiger un rapport portant sur une problématique qui concerne les peuples autochtones, mais aussi l’ensemble de la population canadienne.

Merci encore.

**La présidente :** Monsieur Marty, monsieur Roach et madame Latimer, je vous remercie du temps que vous avez consacré et de votre soutien continu envers le comité.

Sénateurs, je prends quelques secondes pour vous communiquer certaines informations. Pour l’heure, le plan est de réaliser une étude article par article vers la dernière semaine d’octobre. Nous entendrons des témoins au retour de la pause,

following week we will have clause-by-clause. If you wish to propose amendments, I would remind you to consult the law clerk's office. If you wish to propose observations, please have them translated before clause-by-clause consideration. Also, the Library of Parliament has very kindly agreed that if you need any help in drafting the observations, they will help.

That concludes today's meeting. Thank you very much.

(The committee adjourned.)

puis nous procéderons à l'étude article par article la semaine suivante. Si vous voulez proposer des amendements, je vous rappelle que vous devez consulter le bureau du légiste et conseiller parlementaire. Si vous souhaitez présenter des observations, veuillez les faire traduire avant l'étude article par article. Je vous mentionne également que la Bibliothèque du Parlement a gentiment accepté de vous aider à rédiger les observations au besoin.

Voilà ce qui conclut la séance d'aujourd'hui. Merci beaucoup.

(La séance est levée.)

---