

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 16, 2022

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 4:17 p.m. [ET] to study Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to another Act (interim release and domestic violence recognizance orders).

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I'm Mobina Jaffer, senator from British Columbia, and I have the pleasure of chairing this committee.

[*Translation*]

I'd like to ask the senators to introduce themselves, beginning with the person on my right.

[*English*]

Senator Batters: Senator Denise Batters, Saskatchewan.

Senator Cotter: Senator Brent Cotter, from Saskatchewan.

Senator Clement: Just in time, Senator Bernadette Clement, Ontario.

Senator Manning: Senator Fabian Manning, Newfoundland and Labrador.

Senator Pate: Kim Pate, from here in the unceded, unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

The Chair: Today, we continue our study of Bill S-205, An Act to amend the Criminal Code and to make consequential amendments to another Act (interim release and domestic violence recognizance orders). For our first panel, we have, from the Indigenous Bar Association, Alain Bartleman, Member of the Board. We also have, from the Criminal Lawyers' Association, Daniel Brown, President of the CLA and Lead Counsel at Daniel Brown Law; and Stephanie DiGiuseppe, Women's Director — Toronto for the CLA and Partner at Ruby Shiller, by video conference. And from the Women's Legal Education and Action Fund we are joined by Rosel Kim, Staff Lawyer, also by video conference. We will begin with you, Mr. Bartleman.

Mr. Bartleman, before we start, I want to recognize how you always make yourself available to all our requests, even if they're at the last minute. You always add to our discussion. We

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 novembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 17 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi en conséquence (mise en liberté provisoire et engagement en cas de violence familiale).

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

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, je suis Mobina Jaffer, sénatrice de la Colombie-Britannique, et j'ai le plaisir de présider ce comité.

[*Français*]

J'aimerais demander aux sénateurs de se présenter en commençant par la personne à ma droite.

[*Traduction*]

La sénatrice Batters : Sénatrice Denise Batters, Saskatchewan.

Le sénateur Cotter : Sénateur Brent Cotter, Saskatchewan.

La sénatrice Clement : Juste à temps, sénatrice Bernadette Clement, Ontario.

Le sénateur Manning : Sénateur Fabian Manning, Terre-Neuve-et-Labrador.

La sénatrice Pate : Kim Pate, d'ici, sur le territoire non cédé du peuple algonquin Anishinaabeg.

La présidente : Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi S-205, Loi modifiant le Code criminel et une autre loi en conséquence (mise en liberté provisoire et engagement en cas de violence familiale). Notre premier groupe de témoins compte Me Alain Bartleman, membre du conseil de l'Association du Barreau autochtone. Nous accueillons également, pour la Criminal Lawyers' Association, Me Daniel Brown, président de la CLA et avocat principal au cabinet Daniel Brown Law, et Me Stephanie DiGiuseppe, administratrice, avocates en droit pénal — Toronto et associée au cabinet Ruby Shiller, par vidéoconférence. Et pour le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes, Me Rosel Kim, avocate employée, également par vidéoconférence. Nous allons commencer par vous, maître Bartleman.

Maître Bartleman, avant que nous commencions, je tiens à souligner que vous vous rendez toujours disponible pour répondre à toutes nos demandes, même à la dernière minute.

sincerely appreciate all of your contributions. You can begin now.

Alain Bartleman, Member of the Board, Indigenous Bar Association: *Chi-meegwetch* for your comments, Madam Chair, and *chi-meegwetch* for once again having invited the Indigenous Bar Association to present and offer its perspective.

As Madam Chair has indicated, I am here on behalf of the Indigenous Bar Association, or IBA. I'd like to note at the outset that we laud the bill's aim of reducing domestic violence, particularly violence against women. However, the IBA notes that amendments to the Criminal Code cannot on their own reduce or, at a minimum, protect or guarantee women's safety.

The presentation that I'll be providing over the next three or four minutes will focus on two elements: the proposed amendment to section 515 of the Criminal Code, particularly regarding the addition of seeking treatment and counselling, as well as provisions related to electronic monitoring.

With respect to treatment, the Indigenous Bar Association applauds the inclusion of this provision but notes the real risks associated with funding deficiencies for Indigenous mental health and asks that these be considered by the Senate in its deliberations on this bill.

Regarding electronic monitoring, we note our concerns with potential reliance upon this tool if taken in isolation of further means to ensure proper social and other supports, as well as the pitfalls associated with reliance on a technological tool in areas that are particularly inhospitable to modern technology, for example, the Far North and especially remote regions.

Regarding the IBA, we are a not-for-profit federal corporation. We are a national association of Indigenous lawyers, judges, academics, scholars, articling students, law clerks, paralegals and law students. IBA members individually identify as members of Indigenous peoples of Canada, whose constitutional rights are recognized and affirmed under section 35 of the Constitution Act, 1982. We also often represent members and collectives of the Indigenous populations across this country.

The IBA's objectives include the promotion and advancement of legal and social justice for Indigenous peoples, promoting the reform of policies and laws affecting the Indigenous peoples of Canada and fostering public awareness within the legal community, the Indigenous community and the general public in

Vous enrichissez toujours nos discussions. Nous vous sommes sincèrement reconnaissants de toutes vos contributions. Vous pouvez maintenant commencer.

Me Alain Bartleman, membre du conseil, Association du Barreau autochtone : *Chi-meegwetch* pour les commentaires que vous venez de faire, madame la présidente, et *chi-meegwetch* d'avoir une fois de plus invité l'Association du barreau autochtone à comparaître et à offrir son point de vue.

Comme l'a indiqué la présidente, je comparais au nom de l'Association du Barreau autochtone. J'aimerais tout d'abord souligner que nous saluons l'objectif du projet de loi de réduire la violence familiale, en particulier la violence envers les femmes. Toutefois, l'Association du Barreau autochtone signale que l'apport de modifications au Code criminel ne peut à lui seul réduire ou, au minimum, protéger les femmes ou garantir leur sécurité.

Les observations que je vais formuler au cours des trois ou quatre minutes à venir porteront sur deux éléments : la modification proposée de l'article 515 du Code criminel, notamment l'ajout du suivi d'un traitement et du recours à des services de counselling, et les dispositions relatives à la surveillance électronique.

En ce qui concerne le traitement, l'Association du barreau autochtone salue l'inclusion de cette disposition, mais note les risques réels associés aux lacunes du financement consacré à la santé mentale des Autochtones et demande que le Sénat en tienne compte dans ses délibérations sur ce projet de loi.

En ce qui concerne la surveillance électronique, nous souhaitons faire part de nos préoccupations quant au risque de se fier à cet outil s'il n'est pas associé à d'autres moyens d'assurer un soutien social et autre adéquat, ainsi qu'aux pièges liés au fait de dépendre d'un outil technologique dans des régions particulièrement inhospitalières à la technologie moderne, par exemple le Grand Nord et surtout les régions éloignées.

L'Association du Barreau autochtone est une société fédérale à but non lucratif. Nous sommes une association nationale d'avocats, de juges, d'universitaires, de chercheurs, de stagiaires en droit, de commis juridiques, de parajuristes et d'étudiants en droit autochtones. Les membres de l'Association du Barreau autochtone s'identifient individuellement comme des membres des peuples autochtones du Canada, dont les droits constitutionnels sont reconnus et affirmés en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous représentons aussi souvent des membres et des collectifs des populations autochtones de ce pays.

Les objectifs de l'Association du Barreau autochtone comprennent la promotion et l'avancement de la justice juridique et sociale pour les peuples autochtones, la promotion de la réforme des politiques et des lois touchant les peuples autochtones du Canada et la sensibilisation du public au sein de

respect of the legal and social issues facing Indigenous peoples within Canada.

We are all aware of the concerns involving domestic violence and the Indigenous populations, but in order to provide more information and perhaps a bit of context behind the IBA's special interest in commenting on this bill, I would like to spend a few moments discussing the social scope and the importance of this bill for us.

Very simply, Indigenous women and girls bear the brunt of domestic violence in this country on a proportional basis. Results from the Government of Canada's Survey of Safety in Public and Private Spaces indicate that more than 6 in 10, or 63%, of Indigenous women have experienced physical or sexual assault in their lifetime. Within the sphere of domestic violence, which concerns us today, 57% of First Nations women and 63% of Métis women experienced psychological intimate partner violence by an intimate partner within their lifetime. Of Indigenous women, which include Métis and First Nations women, 44% suffered either physical or sexual abuse by an intimate partner in their lifetime. The comparative figure for non-Indigenous women is 25%.

To continue on with discussions regarding physical violence, Indigenous women experience disproportionately higher levels of specific physical abuse behaviours. In particular, Indigenous women — again, Métis as well as First Nations women — were approximately three times more likely than non-Indigenous women to have an intimate partner in their lifetime who threatened them with a weapon, 13% of the Indigenous women population versus 4% of non-Indigenous women; choked or strangled them, 17% versus 6%; or beat them, 16% versus 6%.

Furthermore, Indigenous women were two times more likely than non-Indigenous women to have been pushed, shaken, grabbed or thrown, amounting to approximately a third of Indigenous women versus 17% of non-Indigenous women, or alternatively, hit with a fist or object, kicked or bitten by an intimate partner in their lifetime, 26% versus 11%.

I note to the members of the committee that this data is old. Since the COVID-19 epidemic, there has been a further sowing of the seeds of domestic violence within Indigenous communities, and it is Indigenous women who have harvested, unfortunately, this dismal fruit of increased violence. Accordingly, the IBA is very interested and concerned by this

la communauté juridique, de la communauté autochtone et de la population au sens large aux enjeux juridiques et sociaux auxquels sont confrontés les peuples autochtones du Canada.

Nous sommes tous conscients des préoccupations liées à la violence familiale et aux populations autochtones, mais afin de fournir de plus amples renseignements et peut-être un peu de contexte sur l'intérêt particulier de l'Association du Barreau autochtone à formuler des commentaires sur ce projet de loi, je voudrais prendre quelques instants pour parler de la portée sociale de ce projet et de l'importance qu'il revêt pour nous.

Pour dire les choses simplement, les femmes et les filles autochtones sont proportionnellement les plus touchées par la violence familiale dans ce pays. Les résultats de l'Enquête sur la sécurité dans les espaces publics et privés indiquent que plus de 6 femmes autochtones sur 10, soit 63 % d'entre elles, ont subi une agression physique ou sexuelle au cours de leur vie. Pour ce qui est de la violence familiale, qui nous intéresse aujourd'hui, 57 % des femmes des Premières Nations et 63 % des femmes métisses ont subi des violences psychologiques de la part d'un partenaire intime au cours de leur vie. Parmi les femmes autochtones, qui comprennent les femmes métisses et des Premières Nations, 44 % ont subi des violences physiques ou sexuelles de la part d'un partenaire intime au cours de leur vie. Ce pourcentage est de 25 % chez les femmes non autochtones.

Pour poursuivre la discussion sur la violence physique, les femmes autochtones subissent des niveaux disproportionnellement plus élevés de comportements de violence physique précis. En particulier, les femmes autochtones — encore une fois, les femmes métisses et des Premières Nations — sont environ trois fois plus susceptibles que les femmes non autochtones d'avoir vécu dans leur vie une situation dans laquelle un partenaire intime les a menacées avec une arme (13 % des femmes autochtones contre 4 % des femmes non autochtones), étouffées ou étranglées (17 % contre 6 %) ou battues (16 % contre 6 %).

En outre, les femmes autochtones étaient deux fois plus susceptibles que les femmes non autochtones d'avoir été poussées, secouées, agrippées ou jetées par terre, environ un tiers des femmes autochtones ayant été victimes de ce type d'agressions contre 17 % des femmes non autochtones. Elles étaient également plus susceptibles d'avoir été frappées avec le poing ou avec un objet, d'avoir reçu des coups de pied ou d'avoir été mordues par un partenaire intime au cours de leur vie, 26 % des femmes autochtones ayant subi ce type de violence contre 11 % des femmes non autochtones.

Je signale aux membres du comité que ces données sont anciennes. Depuis l'épidémie de COVID-19, les graines de la violence familiale se sont propagées au sein des communautés autochtones, et ce sont malheureusement les femmes autochtones qui ont récolté le triste fruit de cette violence accrue. Par conséquent, l'Association du Barreau autochtone s'intéresse

spectre de violence, and we take a special interest in measures to address it.

There are many sources of this violence. I believe that we're all familiar with the recommendations of the report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, likewise with the Royal Commission on Aboriginal Peoples. They speak at length and eloquently about the sources of this violence.

There are equally many solutions that must be considered together, and in that sense, we echo the words of Justice Locke of the Supreme Court of Canada in the *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada v. R.* decision, which was upheld in 2019 and cited by the honourable senator who brought forth this private member's bill, particularly the comments of Justice Locke that:

The power to legislate in relation to criminal law is not restricted . . . to defining offences and providing penalties for their commission. The power of Parliament extends to legislation designed for the prevention of crime as well as to punishing crime.

We encourage both houses of Parliament to consider expanding the provisions of this bill to address the root causes and to address what Justice Locke of the Supreme Court called the prevention of crime.

Accordingly, with respect to the proposed amendments to section 515 allowing for treatment, we salute the inclusion of additional language within 515(2)(e). We note that violence against Indigenous women is frequently the product of disordered thinking and unregulated emotion. Saying so does not diminish the accountability demanded of those who commit violence. However, recognizing the roots in mental illness, colonialism and racism, both historic and current day, within the creation of mental illness, as well as explicitly affirming the power of a justice to require attendance at a treatment program has the potential to break the cycle of partner violence that plagues our communities. We must signal a warning that requirements to attend treatment can only be effective if, one, there are treatment centres, and two, if they are properly resourced.

As noted by a study of Dr. Arjun Patel from McMaster University published in 2019, entitled *Access to Mental Health Care in Indigenous Communities Across Canada*, 9 of Canada's 10 provinces do not include Indigenous-specific mental health programs. As Mr. Patel noted, while the federal government does provide health benefits, including mental health benefits —

fortement à ce spectre de violence et s'en inquiète vivement, et accorde une attention particulière aux mesures visant à y remédier.

Les sources de cette violence sont nombreuses. Je crois que nous connaissons tous les recommandations du rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, ainsi que celles de la Commission royale sur les peuples autochtones. Elles décrivent longuement et avec éloquence les sources de cette violence.

Il existe autant de solutions qui doivent être envisagées ensemble et, en ce sens, nous reprenons les propos du juge Locke de la Cour suprême du Canada dans la décision *Goodyear Tire & Rubber Co. of Canada c. R.*, qui a été confirmée en 2019 et citée par le sénateur qui a présenté ce projet de loi d'initiative parlementaire, qui a en particulier repris les commentaires ci-dessous du juge Locke :

Le pouvoir de légiférer en matière criminelle ne se borne pas... à définir les infractions et à en prévoir les peines. Le pouvoir du Parlement s'étend aux lois qui ont pour but de prévenir le crime aussi bien qu'à celles qui ont pour but de le punir.

Nous encourageons les deux chambres du Parlement à envisager d'élargir les dispositions de ce projet de loi pour s'attaquer aux causes profondes et à ce que le juge Locke de la Cour suprême a appelé la prévention du crime.

Ainsi, en ce qui concerne les amendements proposés à l'article 515 pour inclure la participation à un programme de traitement, nous saluons l'ajout d'un libellé supplémentaire dans l'alinéa 515(2)(e). Nous notons que la violence faite aux femmes autochtones est souvent le produit d'une réflexion désordonnée et d'émotions non contrôlées. Le fait de le dire ne diminue en rien la nécessité de responsabiliser les auteurs de ces violences. Cependant, la reconnaissance du fait que la maladie mentale, le colonialisme et le racisme, tant historiques qu'actuels, sont à la source de la maladie mentale, ainsi que l'affirmation explicite du pouvoir d'un juge d'exiger la participation à un programme de traitement pourraient briser le cycle de la violence entre partenaires intimes qui afflige nos communautés. Nous devons émettre un avertissement : l'obligation de suivre un traitement ne peut être efficace que si, premièrement, il existe des centres de traitement et, deuxièmement, si ceux-ci disposent de ressources suffisantes.

Comme l'indique une étude d'Arjun Patel de l'Université McMaster publiée en 2019 intitulée *Access to Mental Health Care in Indigenous Communities Across Canada*, 9 des 10 provinces canadiennes ne comprennent pas de programmes de santé mentale destinés spécifiquement aux Autochtones. Comme l'a souligné M. Patel, bien que le gouvernement fédéral offre des prestations de santé, y compris des prestations de santé mentale...

The Chair: Mr. Bartleman, I'm really sorry to interrupt, but can you please conclude? Thank you.

Mr. Bartleman: I apologize, Madam Chair. Requirements for treatment can only be taken if, in fact, there is the ability for the population to access those resources.

Likewise, for electronic monitoring, when confronted with situations where there are extreme climatic conditions, reliance upon electronic tools can often pose numerous issues with respect to not only the availability of the tools but also the seriousness with which they're treated by local police services. *Meegwetch.*

The Chair: Thank you very much. We will now go on to hear from Daniel Brown and Stephanie DiGiuseppe. Mr. Brown, please go ahead.

Daniel Brown, President of the CLA and Lead Counsel at Daniel Brown Law, Criminal Lawyers' Association: Good afternoon, Madam Chair and senators. It's been repeatedly recognized by our highest court that most bail conditions restrict the liberty of a person who is presumed innocent. As the Supreme Court reminded us in the *Zora* decision in just 2020, widespread problems continue to exist with the ongoing imposition of bail conditions, which are unnecessary, unreasonable, unduly restrictive, too numerous or which effectively set an accused up to fail. Breach of bail allegations can lead to serious consequences for an accused person and for the justice system at large, especially when the system is overburdened by breach of bail cases that come into the system. Just last year, they made up one in five cases in the justice system.

So the Supreme Court reminds us that we need to be guided by the principle of restraint when it comes to imposing and enforcing bail conditions. Justice Martin, in the *Zora* decision, on behalf of the Supreme Court, said:

Before transforming bail conditions into personal sources of potential criminal liability, judicial officials should be alive to possible problems with the conditions.

Now, this caution to judicial officers applies equally to our Senate as well. Like Mr. Bartleman, on behalf of the Indigenous Bar Association, we agree that intimate partner violence is a scourge on society with many negative and traumatic effects faced by those who experience it.

La présidente : Maître Bartleman, je suis vraiment désolée de vous interrompre, mais pouvez-vous conclure? Merci.

Me Bartleman : Je m'excuse, madame la présidente. Les exigences en matière de traitement ne peuvent être satisfaites que si la population peut effectivement accéder à ces ressources.

De même, pour ce qui est de la surveillance électronique, lorsque nous sommes confrontés à des conditions climatiques extrêmes, le recours à des outils électroniques peut souvent poser de nombreux problèmes non seulement en ce qui concerne la disponibilité des outils, mais aussi pour ce qui est du sérieux avec lequel ils sont traités par les services de police locaux. *Meegwetch.*

La présidente : Merci beaucoup. Nous allons maintenant entendre Me Daniel Brown et Me Stephanie DiGiuseppe. Maître Brown, allez-y.

Me Daniel Brown, président de la CLA et avocat principal au cabinet Daniel Brown Law, Criminal Lawyers' Association : Bonjour, madame la présidente et honorables sénateurs. Notre plus haut tribunal a reconnu à maintes reprises que la plupart des conditions de libération sous caution restreignent la liberté d'une personne présumée innocente. Comme la Cour suprême nous l'a rappelé dans la décision *Zora* en 2020 à peine, des problèmes généralisés subsistent relativement à l'imposition continue de conditions de mise en liberté sous caution, qui sont inutiles, déraisonnables, indûment restrictives, trop nombreuses ou qui, en fait, vouent les accusés à l'échec. Les allégations de violation des conditions de mise en liberté sous caution peuvent entraîner de graves conséquences pour les accusés et pour le système judiciaire dans son ensemble, surtout lorsque le système est surchargé par les cas de violation des conditions de mise en liberté sous caution qui lui sont soumis. L'année dernière encore, ces cas représentaient un cas sur cinq traité par le système judiciaire.

La Cour suprême nous rappelle donc que nous devons être guidés par le principe de modération lorsque nous imposons et exécutons des conditions de mise en liberté sous caution. Dans la décision *Zora*, la juge Martin a déclaré ce qui suit au nom de la Cour suprême :

Avant de transformer les conditions de mise en liberté sous caution en sources personnelles de responsabilité pénale potentielle, les entités judiciaires devraient être conscientes des problèmes que pourraient causer ces conditions.

Cette mise en garde adressée aux fonctionnaires judiciaires s'applique également à notre Sénat. À l'instar de Me Bartleman, au nom de l'Association du Barreau autochtone, nous convenons que la violence entre partenaires intimes est un fléau pour la société et que les personnes qui en sont victimes subissent de nombreux effets négatifs et traumatisants.

The Criminal Lawyers' Association, or CLA, didn't come to the Senate today to defend domestic violence or to suggest otherwise, but we're here today to talk about the need for evidence-based tools to address this problem, tools which respect constitutional principles. Legislative reform should be necessary, constitutional and it needs to make practical sense. One of the challenges here is that we don't believe that this Senate bill makes practical sense. We don't believe it adheres to constitutional principles, and we don't believe it's necessary.

Despite its laudable goals, it just fails to solve the problem of domestic violence or intimate partner violence. It's unnecessary because the tools already exist in our justice system to address this problem and to address it in a well-balanced way.

This bill runs afoul of Supreme Court jurisprudence, which fails to respect the principles regarding reasonable bail and the presumption of innocence. The bill creates insurmountable practical hurdles to implement these proposed changes. It will negatively impact an overburdened system, which in turn will impact the public's confidence in our justice system. Finally, we believe it will disproportionately impact racialized, Indigenous, vulnerable communities and low-income accused more than others.

Just on the point of whether our bail system already has all the tools it needs, judges and justices of the peace can impose appropriate restrictions on a person's liberty at the bail stage when an accused person presents a substantial risk to reoffend or commit other crimes without these restrictions in place. This includes the ability of a judge to impose ankle bracelet monitoring already, or any other reasonable condition that is necessary in the circumstances.

This bill proposes to download that responsibility from judges onto police officers at the police station. But there's a reason why police aren't tasked with this responsibility. It's the concern that, without judicial oversight, these conditions are going to be overused, unduly imposed and set a person up to fail.

Judicial oversight is necessary to ensure there's a restrained approach to bail and to ensure that the presumption of innocence is respected. Unlike in a criminal court, at a bail hearing, an accused person can be represented to make legal arguments in favour of or against any particular condition. There's no such legal representation afforded to somebody at the police station.

La Criminal Lawyers' Association n'est pas venue au Sénat aujourd'hui pour défendre la violence familiale ou pour contredire ce fait. Nous sommes ici aujourd'hui pour parler de la nécessité, pour traiter ce problème, de disposer d'outils fondés sur des preuves qui respectent les principes constitutionnels. La réforme législative doit être nécessaire et constitutionnelle, et elle doit avoir un sens pratique. L'une des difficultés est que nous ne pensons pas que le projet de loi du Sénat ait un sens pratique, qu'il respecte les principes constitutionnels, ou qu'il soit nécessaire.

Bien que ses objectifs soient louables, il ne permet tout simplement pas de résoudre le problème de la violence familiale ou de la violence entre partenaires intimes. Il n'est pas nécessaire, car notre système judiciaire dispose déjà des outils nécessaires pour s'attaquer à ce problème et le traiter de manière équilibrée.

Ce projet de loi va à l'encontre de la jurisprudence de la Cour suprême, qui ne respecte pas les principes liés au cautionnement raisonnable et à la présomption d'innocence. Ce projet de loi crée des obstacles pratiques insurmontables à la mise en œuvre des changements proposés. Il aura une incidence négative sur un système surchargé, qui se répercutera sur la confiance du public dans notre système de justice. Enfin, nous pensons qu'il aura des conséquences disproportionnées sur les accusés racisés, autochtones, vulnérables et à faible revenu.

Pour ce qui est de savoir si notre système de libération sous caution dispose déjà de tous les outils nécessaires, les juges et les juges de paix peuvent imposer des restrictions adéquates à la liberté d'une personne au stade de la libération sous caution lorsqu'un accusé présente un risque substantiel de commettre une nouvelle infraction ou d'autres crimes si ces restrictions ne sont pas appliquées. Cela inclut notamment la possibilité pour un juge d'imposer la surveillance au moyen d'un bracelet porté à la cheville, ou toute autre condition raisonnable nécessaire dans les circonstances.

Ce projet de loi propose de transférer cette responsabilité des juges aux agents de police au sein des commissariats. Il y a toutefois une raison pour laquelle cette responsabilité n'est pas confiée à la police. On craint que, sans surveillance judiciaire, ces conditions soient surutilisées et indûment imposées, et qu'elles voient les personnes à l'échec.

Un contrôle judiciaire est nécessaire pour garantir une approche modérée de la mise en liberté sous caution et le respect de la présomption d'innocence. Contrairement à la procédure suivie devant un tribunal pénal, lors d'une enquête sur le cautionnement, un accusé peut être représenté par un avocat pour faire valoir des arguments juridiques en faveur ou en défaveur d'une condition particulière. Ce type de représentation juridique n'est pas possible au sein d'un commissariat de police.

We also know that a person who's at the police station is in a vulnerable situation. We know that they're likely to agree to just about any condition to be released. We've seen it every day; the police impose unduly harsh conditions. Ms. DiGiuseppe and I deal with that reality every day, as do other defence lawyers across Canada.

We've also seen, unfortunately, that these types of unduly harsh conditions are placed disproportionately on racialized accused. Black offenders and Indigenous offenders are more likely to face harsher conditions than others. They are more likely to reside in areas that tend to be over-policed. They are more likely to be brought back into the justice system on allegations of breach of bail, and it exacerbates the problem of the overrepresentation in our courts and our prisons that is already out of control and offensive. It will discourage restraint.

From a practical perspective, the ability to sort of implement ankle bracelet monitoring at that early stage is near impossible. Even when we have clients of means who can have these conditions imposed, it takes days, sometimes even weeks, to put a plan like this together and to ensure that the plan is implemented. The idea that someone is released from the station is intended to be a very efficient and quick process, normally, for someone who poses no risk in the community, has no criminal record and does not need to be supervised.

To give the power to the police to impose such a harsh condition but not the ability, for example, to impose any other type of judicial supervision, like a surety — it is just incongruent with the others. If there's a real risk that a person needs to be monitored in the community, that's the ideal case for a judge to hear and to determine whether or not conditions like that are appropriate.

We also have concerns about the peace bond regime that's being proposed. Right now, the peace bond regime that already exists in our justice system addresses all of the concerns raised by Senator Boisvenu's proposed bill. The idea that a child of someone who is a victim of intimate partner violence or that person themselves — they can already go to the courts and receive a restraining order for protection. They can ask for any reasonable condition they want, and a judge, upon hearing the evidence, can impose those conditions.

That's the section 810 regime of our Criminal Code, but there's a separate, more onerous regime that would allow for additional preventative measures where a person is at risk of causing sexual harm to a child or a serious personal injury offence, including more serious forms of intimate partner

Nous savons également qu'une personne qui se trouve dans un commissariat de police est dans une situation vulnérable. Nous savons qu'elle est susceptible d'accepter à peu près n'importe quelle condition pour être libérée. Nous le constatons tous les jours : la police impose des conditions indûment sévères. Me DiGiuseppe et moi-même sommes confrontés à cette réalité tous les jours, comme d'autres avocats de la défense au Canada.

Nous avons également malheureusement constaté que ces types de conditions indûment sévères sont imposées de manière disproportionnée aux accusés racisés. Les délinquants noirs et les délinquants autochtones sont plus susceptibles d'être soumis à des conditions plus sévères que les autres. Ils sont plus susceptibles de résider dans des zones faisant l'objet d'interventions policières excessives. Ils sont plus susceptibles d'être ramenés dans le système judiciaire en raison d'allégations de violation de la liberté sous caution, et cette situation exacerbe le problème de la surreprésentation au sein de nos tribunaux et de nos prisons, qui est déjà hors de contrôle et choquante. Cette mesure découragera la modération.

D'un point de vue pratique, il est pratiquement impossible de mettre en place la surveillance au moyen d'un bracelet porté à la cheville à ce stade précoce. Même lorsque nos clients ont les moyens de se faire imposer ces conditions, il faut des jours, parfois même des semaines, pour élaborer un tel plan et s'assurer qu'il est mis en œuvre. L'idée que quelqu'un soit libéré du poste est censée être un processus très efficace et rapide, normalement, pour une personne qui ne présente aucun risque pour la communauté, n'a pas de casier judiciaire et n'a pas besoin d'être surveillée.

De donner ainsi le pouvoir à la police d'imposer une condition aussi sévère, mais pas celui d'imposer une quelconque forme de supervision judiciaire, comme une caution, par exemple, est vraiment incohérent avec le reste. Si une personne représente réellement un tel risque qu'elle doit être surveillée dans la société, l'idéal serait qu'un juge entende l'affaire et détermine si ces conditions sont appropriées ou non.

Nous avons également des réserves à l'égard du régime d'engagement de ne pas troubler l'ordre public qui est proposé. Le régime qui existe déjà dans notre système judiciaire répond à toutes les préoccupations exprimées dans le projet de loi proposé par le sénateur Boisvenu. L'enfant d'une personne victime de violence de la part d'un partenaire intime, ou cette personne elle-même peut déjà s'adresser aux tribunaux et obtenir une ordonnance de protection. Ils peuvent demander toutes les conditions raisonnables qu'ils souhaitent, et un juge peut imposer ces conditions après avoir entendu la preuve.

Il s'agit du régime prévu à l'article 810 du Code criminel, mais il existe un régime distinct, plus exigeant, qui permet de prendre des mesures préventives supplémentaires lorsqu'une personne risque de causer des sévices sexuels à un enfant ou des sévices graves à la personne, y compris les formes les plus

violence. These exist under subsections 810.1 and 810.2 of the Criminal Code. These are well-crafted, well-balanced provisions already. They have been carefully thought out, debated at length and address the concerns that this bill raises with respect to domestic partner violence.

They also have an added element of oversight. They require these more intense conditions —

The Chair: Mr. Brown, may I ask you to conclude, please?

Mr. Brown: Absolutely. These conditions really go too far. The proposed bill does not solve a problem that isn't already solved by our Criminal Code. What we have here is a bill that is presented as a solution to domestic violence, but it actually risks creating overrepresentation in the justice system, something our courts have warned us against and encouraged us to avoid. Our submission is that it doesn't solve the problems it's intended to solve.

The Chair: We'll go on to the Women's Legal Education Action Fund, Ms. Kim.

Rosel Kim, Staff Lawyer, Women's Legal Education and Action Fund: Good afternoon. My name is Rosel Kim. I'm a staff lawyer at the Women's Legal Education and Action Fund, LEAF for short. I'm grateful for the opportunity to appear today from the traditional lands of the Mississaugas of the Credit River, the Huron-Wendat, the Anishinaabe and the Haudenosaunee peoples, now known as Toronto.

LEAF works to advance the equality rights of women, girls, trans and non-binary people through litigation, law reform and public education. For the past 37 years, LEAF has advocated for the need to improve the justice system's response to gender-based violence, including domestic violence.

We agree with Senator Boisvenu that addressing intimate partner and family violence must be a national priority. Intimate partner and family violence are highly gendered acts. They require a multi-pronged and systematic approach that must be centred on the needs of survivors of violence. However, ensuring that survivors have the support they need requires us to acknowledge that the criminal legal system cannot be the sole focus when addressing domestic violence, nor should it be the default response.

Expanding the criminal legal regime may have the effect of diverting funds and resources that could be used to provide direct and necessary support for survivors. Often, criminal law is a site

graves de violence entre partenaires intimes. Ces mesures sont prévues aux articles 810.1 et 810.2 du Code criminel. Ces dispositions sont déjà bien conçues et bien équilibrées. Elles ont été mûrement réfléchies, longuement débattues et répondent aux préoccupations exprimées dans ce projet de loi en ce qui concerne la violence entre partenaires intimes.

Elles comprennent même un élément supplémentaire de surveillance. Elles prévoient des conditions plus intenses...

La présidente : Maître Brown, puis-je vous demander de conclure, s'il vous plaît?

Me Brown : Absolument. Ces conditions vont vraiment trop loin. Le projet de loi ne résout aucun problème que ne résout pas déjà le Code criminel. Ce projet de loi est présenté comme une solution à la violence familiale, mais il risque en fait de créer une surreprésentation dans le système judiciaire, ce contre quoi nos tribunaux nous ont déjà mis en garde et ce qu'ils nous somment d'éviter. Nous pensons que le projet de loi ne résout pas les problèmes qu'il est censé résoudre.

La présidente : Nous entendrons maintenant Me Kim, qui représente le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes.

Me Rosel Kim, avocate employée, Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes : Bonjour. Je m'appelle Rosel Kim. Je suis avocate employée au Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes, le FAEJ, en abrégé. Je suis reconnaissante d'avoir l'occasion de comparaître aujourd'hui depuis les territoires traditionnels des Mississaugas de la rivière Credit, des Hurons-Wendats, des Anishinaabe et des Haudenosaunee, que l'on appelle maintenant Toronto.

Le FAEJ s'efforce de faire avancer les droits à l'égalité des femmes, des filles, des personnes trans et non binaires au moyen de litiges, de réformes législatives et d'éducation du public. Depuis 37 ans, le FAEJ fait valoir la nécessité d'améliorer la réponse du système judiciaire à la violence fondée sur le genre, qui comprend la violence familiale.

Nous sommes d'accord avec le sénateur Boisvenu pour dire que la lutte contre la violence entre partenaires intimes et la violence familiale doit être une priorité nationale. Les actes de violence entre partenaires intimes et de violence familiale sont des actes hautement sexospécifiques. Ils requièrent une approche multidimensionnelle et systématique centrée sur les besoins des survivantes. Cependant, pour que les survivantes reçoivent le soutien dont elles ont besoin, il faut reconnaître que le système de justice pénale ne peut pas être le seul angle d'approche dans la lutte contre la violence familiale et qu'il ne doit pas non plus être la réponse par défaut.

L'élargissement du régime de justice pénale pourrait avoir pour effet de mobiliser des fonds et des ressources qui pourraient être utilisés pour apporter une aide directe et nécessaire aux

of trauma and revictimization for survivors. For these reasons, we have concerns about the emphasis on electronic monitoring as a tool to address domestic violence. We also have questions about the efficacy of a newly proposed peace bond for family violence.

I want to begin, however, by expressing our support for the provisions of the bill that increase opportunities for sharing information and consulting with survivors. Survivors are not direct parties to criminal proceedings. The criminal legal system remains inaccessible to many of them. When survivors do manage to access it, it can pose safety and retraumatization risks.

Informing survivors of their rights during the legal process and requiring judges to ask prosecutors whether the intimate partner of the accused has been consulted about their safety and security needs before making an interim release order can have a positive impact by providing survivors with information about the process involving the aggressor.

At the same time, I want to stress that meaningful consultation about safety and security needs is not possible without providing adequate resources for survivors.

Our primary concern with this bill relates to its electronic monitoring provisions. Ultimately, electronic monitoring is a reactive tool that provides a false sense of security for many survivors and does not address the systemic causes of domestic violence or the underlying issues that survivors face, like isolation and the lack of resources.

Electronic monitoring — which already exists as an option for judges to impose as a condition on interim release — may make some survivors of intimate-partner violence feel safer and may protect survivors from harm in certain cases. However, this is not the case for many people. Electronic monitoring can be ineffective and even harmful, especially for survivors who are Black, Indigenous and racialized. For survivors living in rural areas and remote communities, including Indigenous communities, poor connectivity issues and the lack of access to geolocation services decrease the effectiveness of monitoring. Many women fleeing violence face the risk of being electronically monitored themselves. Most importantly, even proponents of electronic monitoring have underscored that it's just one of the many tools to address domestic violence, not the only one.

Electronic monitoring is costly. In Ontario, electronic monitoring devices cost between \$400 and \$600 a month. The Quebec government has committed \$41 million to implement its

survivantes. Le système de justice pénale est souvent un lieu de traumatisme et de revictimisation pour les survivantes. Pour ces raisons, nous avons des réserves à l'idée de miser autant sur la surveillance électronique comme outil de lutte contre la violence familiale. Nous nous interrogeons également sur l'efficacité de l'engagement de ne pas troubler l'ordre public nouvellement proposé pour la violence familiale.

Je tiens toutefois à commencer par exprimer notre appui aux dispositions du projet de loi visant à augmenter les possibilités de partage d'informations et de consultation avec les survivantes. Les survivantes ne sont pas des parties directes aux poursuites pénales. Le système de justice pénale demeure inaccessible pour bon nombre d'entre elles. Lorsque les survivantes parviennent à y accéder, cela peut poser des risques pour leur sécurité et causer leur retraumatisation.

Le fait d'informer les survivantes de leurs droits pendant la procédure judiciaire et d'exiger des juges qu'ils demandent aux procureurs si la partenaire intime de l'accusé a été consultée sur ses besoins en matière de sécurité avant de rendre une ordonnance de mise en liberté provisoire peut avoir une incidence positive, pour que les survivantes soient tenues informées de la procédure touchant l'agresseur.

En même temps, je tiens à souligner qu'il n'est pas possible de consulter réellement les survivantes sur leurs besoins en matière de sécurité si l'on ne leur fournit pas des ressources nécessaires.

Notre principale réserve à l'égard de ce projet de loi a trait aux dispositions relatives à la surveillance électronique. En réalité, la surveillance électronique est un outil réactif qui procure un faux sentiment de sécurité à de nombreuses survivantes et qui ne change rien aux causes systémiques de la violence familiale ni aux problèmes sous-jacents auxquels les survivantes sont confrontées, comme l'isolement et le manque de ressources.

La surveillance électronique, qui est déjà une mesure que les juges peuvent imposer comme condition à la mise en liberté provisoire, peut procurer un sentiment de sécurité à certaines survivantes à la violence entre partenaires intimes et même les protéger dans certains cas. Cependant, ce n'est pas le cas pour de nombreuses personnes. La surveillance électronique peut être inefficace et même nuisible, en particulier pour les survivantes noires, autochtones ou racisées. Pour les survivantes vivant dans des régions rurales et éloignées, comme dans les communautés autochtones, les problèmes de connectivité et l'inaccessibilité aux services de géolocalisation diminuent l'efficacité de la surveillance. De nombreuses femmes fuyant la violence courent le risque d'être elles-mêmes surveillées électroniquement. Pire encore, même les adeptes de la surveillance électronique soulignent qu'il ne s'agit que de l'un des nombreux outils permettant de lutter contre la violence familiale, et non du seul.

La surveillance électronique coûte cher. En Ontario, les dispositifs de surveillance électronique coûtent entre 400 et 600 \$ par mois. Le gouvernement du Québec a promis 41 millions de

electronic bracelet program for domestic violence offenders. One of the main challenges that survivors face is not having the economic and social supports that will enable them to leave a violent situation. We urge the committee to consider how the costs of implementing something like electronic monitoring can be used directly to empower survivors instead.

With respect to the peace bond provisions of this bill, we are concerned that the new provisions would not actually lead to concrete benefits for survivors and that they're largely duplicative of existing peace bond options available to them.

Peace bonds are one tool for preventing the aggressor from engaging in violent or harmful behaviour. However, advocates supporting survivors have highlighted the shortcomings of peace bonds as a meaningful tool.

Instead, I would highlight the need to strengthen the resources survivors can access directly and tangibly, such as a network of support and resources for safety planning, when considering tools that could actually be effective in addressing domestic violence. Thank you.

The Chair: Thank you very much, Ms. Kim.

We'll now go on to questions. I have a question for you, Mr. Bartleman, and that is to do with electronic monitoring. How feasible is it to have electronic monitoring considering that oftentimes Indigenous people are living in rural areas where there are not many facilities? How feasible, do you think?

Mr. Bartleman: I don't think it's very feasible. There are two concerns that I can think of off the top of my head which would pose serious concern, frankly.

The first is the technological difficulties faced with ensuring that there's a constant signal going between the device and whatever receiving unit, if you will, would be involved. I think, in particular, of many of the communities that I visited and one community in particular that I have represented along the James Bay coast where there was no cell coverage. I would find it very difficult to see how there could be an effective monitoring system in a place where there was very little cell coverage and where, if a bad storm came around, the localized cell service was often quite severely disrupted.

The second issue is with respect to the geofencing. Many reserves, especially in northern Ontario, are surprisingly small for the areas in which they find themselves, and I would be concerned by the broadness, if you will, of the geolocation

dollars pour mettre en œuvre son programme de bracelet électronique pour les délinquants coupables de violence familiale. L'un des principaux défis auxquels les survivantes sont confrontées, c'est qu'elles n'ont pas tout le soutien économique et social nécessaire pour quitter une situation de violence. Nous demandons instamment au comité d'examiner comment les coûts de mise en œuvre d'une mesure comme la surveillance électronique pourraient être investis directement pour donner plus de ressources aux survivantes.

En ce qui concerne les dispositions du projet de loi relatives à l'engagement de ne pas troubler l'ordre public, nous craignons que ces nouvelles dispositions n'apportent pas d'avantages concrets aux survivantes et qu'elles fassent largement double emploi avec les options déjà offertes pour contracter un engagement de ne pas troubler l'ordre public.

L'engagement de ne pas troubler l'ordre public est un outil permettant d'empêcher l'agresseur d'adopter un comportement violent ou nuisible. Cependant, les défenseurs des survivantes soulignent les lacunes de cet outil pour produire des résultats tangibles.

J'insisterais plutôt sur la nécessité d'offrir plus de ressources aux survivantes, des ressources directes et concrètes, comme un réseau de soutien et des ressources pour la planification de la sécurité, afin que nos outils soient réellement être efficaces pour lutter contre la violence familiale. Merci.

La présidente : Merci beaucoup, maître Kim.

Nous allons maintenant passer aux questions. J'ai une question pour vous, maître Bartleman. Elle porte sur la surveillance électronique. Dans quelle mesure la surveillance électronique est-elle une solution réaliste, étant donné que les Autochtones vivent souvent dans des régions rurales où il n'y a pas beaucoup de services? Dans quelle mesure est-ce réaliste, selon vous?

Me Bartleman : Je ne pense pas que ce soit très réaliste. Il y a deux problèmes qui me viennent à l'esprit, qui nous limiteraient grandement, en toute honnêteté.

Le premier, c'est la difficulté technologique à garantir un signal constant entre le dispositif et le récepteur, si l'on veut, qui serait utilisé. Je pense, en particulier, à beaucoup de communautés que j'ai visitées et à une communauté en particulier que j'ai représentée le long de la côte de la baie James, où il n'y avait aucune couverture cellulaire. Je vois très mal comment on pourrait mettre en place un système de surveillance efficace dans un endroit où la couverture cellulaire est très faible et où, en cas de tempête, le service cellulaire local est souvent gravement perturbé.

Le deuxième problème concerne le géorepérage. De nombreuses réserves, surtout dans le Nord de l'Ontario, sont étonnamment petites pour les régions dans lesquelles elles se trouvent, et je m'inquiérais de l'étendue, si l'on veut, des

services. I'm not sure what value would be placed for a geolocation service if an individual was provided with a location that was only accurate to about a kilometre and a half, which could cover the entirety of the reserve in which that individual would find him or herself.

The Chair: Thank you very much, Mr. Bartleman.

Mr. Brown, I have a question for you. You spoke about how racialized and Indigenous accused people face more restrictions, more conditions. Can you expand on that, please?

Mr. Brown: Absolutely. What we've seen is a prison system where overrepresentation is stark. A recent report that just came out last week said that Black offenders are represented three times more in the justice system and in the prison system; Indigenous offenders, seven times more. In fact, right now, 50% of the female federal prison population is Indigenous.

Statistics and studies show repeatedly, over and over again that Black and Indigenous offenders are subject to harsher conditions, more conditions and over-policing in the communities. The communities they come from are over-policed, and therefore there's more scrutiny placed on them. They're set up to fail. And when they're set up to fail, what happens is they're brought back into the justice system and many times denied bail the second time around, and they will plead guilty — whether they're guilty or not — to get out of jail, rather than wait in prison for their day of trial.

It creates a vicious cycle, and we don't see that with other communities. Those who can afford private ankle bracelet monitoring will be able to be released from jail immediately. Those who need to wait for the government-subsidized ankle bracelet monitoring or other conditions like this will spend time in jail. We saw that during the COVID pandemic. They actually made ankle bracelet monitors available to some. Those who could afford it hired private services — hundreds of dollars a month, because they were able to afford it — and those who couldn't had to wait until those bracelets became available. So it was a practical resource issue.

In principle, some of these things sound like good ideas, but it creates a pay-to-play system, a two-tiered justice system: one for the wealthy and one for racialized or marginalized members. That's what we're really concerned about.

The Chair: Thank you, Mr. Brown.

services de géolocalisation. Je ne suis pas certain de la valeur qu'aurait un service de géolocalisation si l'emplacement de la personne n'avait une précision que d'environ un kilomètre et demi de rayon, ce qui pourrait couvrir la totalité de la réserve dans laquelle cette personne se trouve.

La présidente : Merci beaucoup, maître Bartleman.

Maître Brown, j'ai une question pour vous. Vous avez noté que les personnes inculpées qui sont racisées ou autochtones se voient imposer davantage de restrictions et de conditions. Pouvez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

Me Brown : Certainement. Il y a de toute évidence surreprésentation des membres de ces groupes au sein de la population carcérale. Un rapport publié pas plus tard que la semaine dernière indiquait que les contrevenants de race noire sont proportionnellement trois fois plus susceptibles de se retrouver devant les tribunaux ou derrière les barreaux, alors que les contrevenants autochtones le sont sept fois plus. Ainsi, les Autochtones comptent actuellement pour 50 % des femmes incarcérées dans les prisons fédérales.

Les statistiques et les études démontrent systématiquement que les contrevenants noirs et autochtones se voient imposer des conditions plus rigoureuses et plus nombreuses en plus de faire l'objet d'une surveillance policière accrue dans la collectivité, comme c'est le cas d'une manière générale pour les membres de ces groupes. Dans un tel contexte, leur réinsertion est vouée à l'échec, ce qui a pour effet de les ramener devant le système de justice qui leur refuse à la seconde occasion une mise en liberté sous caution. Ils sont alors portés à plaider coupable — qu'ils le soient ou non — pour sortir de prison, plutôt que de rester incarcérés jusqu'au jour de leur procès.

C'est un véritable cercle vicieux qui ne se manifeste pas au sein d'autres communautés. Ceux qui ont les moyens de se tourner vers le privé pour s'équiper d'un bracelet de surveillance électronique peuvent sortir de prison sur-le-champ. Ceux qui doivent attendre d'obtenir un bracelet subventionné par le gouvernement ou qui sont assujettis à d'autres conditions semblables peuvent être incarcérés pendant un certain temps. C'est ce que l'on a pu observer pendant la pandémie. Certains prévenus avaient les moyens de se procurer un bracelet auprès d'un service privé — à raison de centaines de dollars par mois — alors que d'autres ont dû attendre pour obtenir l'un de ceux rendus disponibles par le gouvernement. C'est donc une simple question de ressources.

En principe, certaines de ces solutions semblent bonnes, mais elles établissent la norme de l'utilisateur-payeur en créant un système de justice à deux vitesses, l'une pour les mieux nantis et l'autre pour les membres des groupes racisés et marginalisés. C'est ce qui nous préoccupe d'abord et avant tout.

La présidente : Merci, maître Brown.

Senator Dalphond: Thank you to the witnesses. My question is to Ms. Kim. Can you elaborate more about the concerns you have raised about electronic monitoring?

Ms. Kim: Yes. We certainly appreciate the initiative and the thought that has gone into drafting the legislation. What we want to highlight with our testimony is not that we should do nothing but that we should look to what kinds of tools can actually meaningfully address domestic violence and provide preventative — not reactive — measures, which we think electronic monitoring represents.

There are existing studies that show that the usefulness of electronic monitoring is somewhat questioned, especially as a stand-alone tool. Some studies — one from 2012 by the Standing Committee on Public Safety — have shown that even when you're trying to use it, it has to be used with other community supervision and reintegration tools.

I think those are some of the concerns that I would express — that when survivors are leaving violent situations or violent relationships, what they really need at the time are the resources to leave and a network that can actually support them and make sure they are safe.

So we are just looking to those kinds of measures before turning to something like electronic monitoring, which is costly.

Senator Dalphond: Yes, but if we look at the Spanish experience, it seems it has been quite useful. It's a comprehensive program. It's police training; it's having more refuges available and more refuge rooms available, more shelters, places, all of that, but it's also electronic monitoring. At the beginning there were a lot of concerns, but it seems, according to recent studies, that people are getting familiar with the system and that the victims are better protected than they used to be. Are you familiar with the Spanish experience?

Ms. Kim: I saw the references to the Spanish example when preparing for this. Right now, we are seeing a crisis in shelters, and we are generally seeing a lot of shortcomings in resources that the survivors really need. Those would be the priorities that I would point to, where the survivors really need support, before considering things like electronic monitoring.

Senator Dalphond: But you're not saying that one excludes the other? For example, Quebec has had a program for over five years, providing the bracelets, financing it, and there are also more shelter spaces being made available. There are also social work, training and all types of protection. Your concern is that

Le sénateur Dalphond : Merci à nos témoins. Ma question est pour maître Kim. Pouvez-vous nous en dire davantage sur les préoccupations que vous avez soulevées concernant la surveillance électronique?

Me Kim : Oui. Nous nous réjouissons certes de cette initiative et nous voulons souligner le travail de réflexion ayant mené à la rédaction de ce projet de loi. Nous ne sommes pas ici pour prétendre qu'il est préférable de ne rien faire du tout, mais plutôt pour faire valoir qu'il convient de se demander quels sont les outils susceptibles de véritablement nous permettre de contrer la violence familiale en agissant de façon préventive, plutôt que de manière réactive, comme c'est le cas selon nous avec la surveillance électronique.

Il existe des études qui remettent en question l'utilité de la surveillance électronique, surtout lorsqu'elle est employée isolément. Certaines études — dont celle menée en 2012 par le Comité permanent de la sécurité publique — démontrent qu'il faut y avoir recours en la combinant à d'autres méthodes de surveillance et de réinsertion.

Ce serait donc quelques-unes des préoccupations que nous souhaitons mettre de l'avant. Lorsqu'une personne survivante veut s'affranchir d'une situation ou d'une relation marquée par la violence, elle doit avoir accès aux ressources nécessaires pour quitter son foyer ainsi qu'à un réseau capable de l'appuyer dans sa démarche en s'assurant qu'elle est en sécurité.

Nous estimons donc qu'il faut envisager des mesures de la sorte avant de recourir à une solution aussi coûteuse que la surveillance électronique.

Le sénateur Dalphond : Oui, mais cette méthode semble s'être révélée efficace dans le cas de l'Espagne. On a mis en place là-bas un vaste programme mettant notamment à contribution la formation des services policiers et l'ajout de places dans les refuges, mais aussi la surveillance électronique. Plusieurs se posaient des questions au départ, mais les études récentes indiquent que les gens apprennent à mieux connaître le système et que les victimes sont mieux protégées qu'auparavant. Êtes-vous au courant de ce qui a été fait en Espagne?

Me Kim : Je suis tombée sur des références à l'initiative espagnole en me préparant pour la séance d'aujourd'hui. Nous vivons à l'heure actuelle une situation de crise dans les refuges, et nous devons, dans l'ensemble du système, composer avec un manque criant de ressources. Selon moi, il faut d'abord dénicher ces ressources pouvant nous permettre d'apporter aux personnes survivantes l'aide dont elles ont tant besoin, avant d'envisager des solutions comme la surveillance électronique.

Le sénateur Dalphond : Vous n'êtes toutefois pas en train de nous dire que l'un exclut l'autre. À titre d'exemple, le Québec a mis en place il y a plus de cinq ans un programme finançant l'offre de bracelets électroniques et rendant accessibles un plus grand nombre de places dans les refuges. Le tout est accompagné

the money would be diverted to monitoring instead of to more critical resources. Is that what you're saying? Because I don't see it as being opposite. It would be part of a whole package that would include social interventions, shelters, education and also monitoring.

Ms. Kim: Certainly. That kind of multi-pronged approach is great, but I would prefer something that can go directly into the hands of survivors, instead of something that strengthens the criminal system, which isn't always accessible. If not all survivors will resort to it, to flee violence, then I think the resources are better spent on other economic and social supports.

Senator Cotter: Thank you to the witnesses for very insightful presentations. Much appreciated. I have some questions that might arise in the second round, but initially I have a question for you, Mr. Brown, along these lines: You identified a number of concerns you had with the bill. Some of them are what I would call policy concerns and the effectiveness aspects of it; others are constitutional. Those are two significantly different levels of concern. One can make policy choices in one or other direction, wisely or unwisely, but it does become a concern if we are opting for and supporting unconstitutional provisions.

Can you speak more specifically to what you see as problematic constitutional aspects of the bill that Senator Boisvenu has presented for our consideration?

Mr. Brown: If it's okay, I'd like to pass this question to Ms. DiGiuseppe to answer.

Stephanie DiGiuseppe, Women's Director – Toronto for the CLA and Partner at Ruby Shiller, Criminal Lawyers' Association: The constitutional concerns that we're most concerned with, obviously, come out of section 11(e) of the Charter, which is the right to reasonable bail. That can be affected or breached in practical ways. If a number of people who do not need to be on ankle monitoring conditions, for example, are being released from the station on ankle monitoring conditions, they are receiving a more onerous bail plan or bail condition than the constitutional protection of reasonable bail would say that they should have. So we're seeing practical breaches in that way.

Another interesting point under the heading of constitutional concerns comes out of the proposed conditions which have to do with imposing additional treatment conditions. That was

d'interventions en travail social, de formation et de différentes formes de protection. Vous faites valoir que les sommes ainsi consacrées à la surveillance devraient plutôt aller à des ressources plus essentielles encore. Est-ce bien ce que vous nous dites? Personnellement, je ne vois pas de contradiction entre les deux. Ces mesures s'inscriraient dans un ensemble d'initiatives incluant des interventions sociales, l'accès aux refuges, la sensibilisation, mais aussi la surveillance.

Me Kim : Certainement. Ce genre de solution à plusieurs volets est tout à fait recommandable, mais je préconiserais une aide plus tangible pour les personnes survivantes, de préférence à des actions visant à consolider un système de justice pénale qui n'est pas toujours accessible. Comme ce ne sont pas toutes les personnes survivantes qui y ont recours pour fuir la violence, je pense qu'il vaudrait mieux consacrer ces ressources à d'autres mesures de soutien économique et social.

Le sénateur Cotter : Merci à nos témoins pour leurs exposés des plus intéressants. Nous vous en sommes très reconnaissants. J'ai quelques questions qui attendront peut-être le second tour, mais voici celle que je veux d'abord vous poser un peu dans la même veine, maître Brown. Vous nous avez fait part de vos différentes réserves à l'égard de ce projet de loi. Certaines concernent davantage les politiques elles-mêmes et l'aspect efficacité, alors que d'autres sont d'ordre constitutionnel. Il s'agit donc de considérations qui ne sont pas du tout du même niveau. On peut faire des choix stratégiques plus ou moins judicieux qui vont dans un sens ou dans l'autre, mais il y a tout lieu de s'inquiéter lorsqu'on opte ce faisant pour des dispositions qui sont inconstitutionnelles.

Pouvez-vous nous indiquer plus précisément quels aspects de ce projet de loi parrainé par le sénateur Boisvenu vous semblent plus problématiques du point de vue constitutionnel?

Me Brown : Si vous permettez, je vais demander à Mme DiGiuseppe de bien vouloir vous répondre à ce sujet.

Me Stephanie DiGiuseppe, administratrice, avocates en droit pénal – Toronto (CLA), et associée au cabinet Ruby Shiller, Criminal Lawyers' Association : Du point de vue constitutionnel, nos préoccupations principales découlent bien sûr de l'alinéa 11e) de la Charte qui assure le droit à une mise en liberté assortie de conditions raisonnables. On peut porter atteinte à ce droit de différentes manières. À titre d'exemple, si une personne est libérée en étant obligée de porter un bracelet de surveillance alors que cela n'est pas nécessaire, on peut dire qu'on lui impose une condition de mise en liberté trop stricte pour être considérée comme étant raisonnable en vertu des garanties constitutionnelles en place. Nous pouvons donc constater dans les faits que l'on peut ainsi porter atteinte à ce droit.

L'obligation de participer à un programme de traitement fait partie des conditions additionnelles proposées pouvant soulever des interrogations du point de vue constitutionnel. On peut

something in the bill — at least a suggestion that treatment conditions should be imposed more because we're going to actually enumerate them in the bill.

Recently, in 2020, the Supreme Court in the *Zora* decision, had something to say about this and about the restraint that needs to be used in imposing treatment conditions. The court in *Zora*, Justice Martin, made it very clear that rehabilitating or treating an accused for an addiction or other illness is not an appropriate purpose of a bail condition. That means it's a breach of section 11(e) of the Charter. To suggest to judges that these should be imposed more often is incongruent with *Zora* and with the clear Supreme Court guidance in this area. It's an area of particular concern for our organization.

I'm not sure if that sufficiently answered your question, senator. I'm happy to answer any follow-up.

Senator Cotter: Very helpful. I have a supplementary that might not be directly focused on these provisions, but one of the concerns Mr. Brown identified was the sort of “innocent until proven guilty” dimension of things. The fact of the matter is people who have bail conditions imposed upon them are still innocent until proven guilty, but aspects of their liberty are constrained. Is there more you could say about this concern about the “innocent until proven guilty” side of the equation being made more complex here?

Ms. DiGiuseppe: That concern is twofold, as Mr. Brown suggested. One, we have very real concerns in practice that when individuals are denied the right to reasonable bail, they enter false guilty pleas. They plead guilty just to get out of jail, instead of holding the Crown to the burden of proof. That means innocent people are being convicted. Every time we introduce legislation that suggests to judges that they should be more heavy-handed in bail, we go against a series of cases that have come out from the Supreme Court of Canada from the 1990s until quite recently that suggest the exact opposite and tell us that release should be the norm.

That's one concern that we have. Onerous bail creates false convictions.

The other concern, of course, is a little more general than that. When a person is on bail, they are presumed to be innocent. When bail becomes punitive or when bail is structured in a way that it's premised on an assumption of guilt, then we start to interfere with the right and the presumption of innocence enshrined in section 11(d) of the Charter.

s'attendre à ce que de telles conditions soient plus fréquemment imposées étant donné qu'elles sont explicitement suggérées dans le projet de loi.

Dans l'arrêt *Zora*, une décision récente rendue en 2020, la Cour suprême a traité de cette question ainsi que des limites à définir quant à l'imposition de conditions liées aux traitements. Dans cet arrêt, la juge Martin a indiqué très clairement que la réadaptation ou le traitement d'une dépendance ou d'une autre maladie ne constitue pas un objectif approprié pour une condition de mise en liberté sous caution. Cela signifie que l'on contrevient ainsi à l'alinéa 11e) de la Charte. En suggérant aux juges qu'ils imposent plus souvent de telles conditions, on va à l'encontre non seulement de l'arrêt *Zora*, mais aussi de l'orientation claire imprimée par la Cour suprême en la matière. C'est une question qui préoccupe tout particulièrement notre organisation.

Je ne sais pas si cela répond bien à votre question, sénateur. Je me ferai un plaisir de vous fournir de plus amples détails.

Le sénateur Cotter : C'est très utile. J'ai une question supplémentaire qui ne concerne pas directement ces dispositions, mais plutôt l'une des préoccupations soulevées par Me Brown relativement à la présomption d'innocence. Il ne faut pas oublier que les personnes qui se voient imposer des conditions de remise en liberté demeurent innocentes jusqu'à preuve du contraire. Cela ne nous empêche toutefois pas de les priver d'une partie de leur liberté. Pouvez-vous nous en dire davantage sur la complexité découlant de cette préoccupation supplémentaire associée à la présomption d'innocence?

Me DiGiuseppe : Comme l'indiquait Me Brown, c'est une question qui nous préoccupe à deux égards. Dans un premier temps, nous craignons vraiment que des individus privés du droit à des conditions de remise en liberté raisonnables plaident coupable alors qu'ils ne le sont pas. Ils enregistrent un plaidoyer de culpabilité simplement pour sortir de prison, plutôt que de faire porter le fardeau de la preuve à la Couronne. Il en ressort que des innocents sont reconnus coupables. Chaque fois que nous adoptons des mesures législatives suggérant aux juges d'imposer des conditions de remise en liberté plus strictes, nous allons à l'encontre d'une série de jugements rendus par la Cour suprême du Canada depuis les années 1990 jusqu'à tout récemment qui font valoir tout à fait à l'opposé que la remise en liberté devrait être privilégiée.

C'est donc l'une de nos préoccupations. Les conditions strictes de remise en liberté se traduisent par des condamnations.

Notre seconde préoccupation est d'ordre plus général. Une personne remise en liberté sous caution est présumée innocente. Lorsque ses conditions de remise en liberté sont punitives ou structurées d'une manière s'appuyant sur une présomption de culpabilité, on risque de contrevenir au droit à la présomption d'innocence garanti par l'alinéa 11(d) de la Charte.

Treatment conditions can be looked at that way as well. A condition to take anger management presupposes guilt, presupposes an anger problem. Other conditions can also presuppose guilt and particular problems. This is why the Supreme Court in *Zora* said these conditions have to be meted out with restraint; they have to be very carefully tailored. Judges are in the best position to do that, and they can do it with the resources they have. They don't need additional tools.

Senator Batters: Thanks, all of you, for being here and for all of your work on these key topics.

Mr. Bartleman, I really appreciate the enormity of the statistics that you highlighted today. They're certainly staggering. Particularly, as you stated, Indigenous women and girls definitely bear the brunt of domestic violence in Canada, unfortunately. The circumstances of the COVID pandemic over the last two and a half years have only exacerbated this with its isolation, its dramatic economic difficulties and increased addictions and mental illness challenges.

I actually gave a speech in the Senate Chamber just last night regarding a Bill C-5 amendment that detailed some of these different, very startling statistics that you spoke about today. Thanks for talking about that.

Also, I absolutely share your concerns about the mental illness component here and how there need to be more resources devoted to this. I would point out that the federal government right now has a very major promise on the books of \$4.5 billion establishing the Canada Mental Health Transfer. They are already \$875 million behind, and the economic statement that they just put out doesn't even mention it, so that's very unfortunate to see.

The question I'd like to ask you, Mr. Bartleman, is about the electronic monitoring. While electronic monitoring has been an option for judges to consider for some time, as you're, of course, aware, some provinces have recently been developing programs to increase its usage. In particular, the province of Quebec has recently been implementing an electronic monitoring program. I'm wondering if you're familiar with those provincial programs and whether they're proving to be successful.

Do you foresee more provinces taking greater interest in developing electronic monitoring programs to a greater extent than they are already using them? What can and should the

Les conditions prévoyant un traitement peuvent également être considérées dans cette optique. L'obligation de participer à un programme de maîtrise de la colère présuppose que la personne a de la difficulté à gérer sa colère et, par conséquent, qu'elle est coupable. Il en va de même d'autres conditions qui sont assorties d'une présomption de culpabilité et de présence de problèmes particuliers. C'est la raison pour laquelle la Cour suprême a indiqué dans l'arrêt *Zora* que de telles conditions doivent être imposées avec retenue et être expressément adaptées aux circonstances de chaque cas. Les juges sont les mieux placés pour y parvenir et disposent d'ores et déjà des ressources nécessaires à cette fin. Ils n'ont pas besoin d'outils additionnels.

La sénatrice Batters : Merci à vous tous de votre participation à notre séance d'aujourd'hui et de tout le travail que vous accomplissez relativement à ces enjeux d'importance.

Maître Bartleman, j'ai bien saisi l'ampleur de tous ces chiffres que vous nous avez donnés aujourd'hui. C'est vraiment aberrant. Je note tout particulièrement, comme vous l'avez vous-même souligné, que les femmes et les filles autochtones sont assurément les plus touchées par la violence familiale au Canada, ce qui est fort malheureux. La pandémie qui sévit depuis deux ans et demi n'a fait qu'exacerber la situation en y ajoutant l'isolement, d'importantes difficultés économiques et une aggravation des problèmes de toxicomanie et de santé mentale.

Pas plus tard qu'hier soir, j'ai prononcé une allocution au Sénat concernant un amendement au projet de loi C-5 en faisant état de certains de ces chiffres et de ces écarts très troublants dont vous nous avez parlé aujourd'hui. Merci de nous l'avoir rappelé.

En outre, je partage entièrement vos préoccupations quant à l'aspect santé mentale et à la nécessité d'y consacrer davantage de ressources. Je signale à ce titre que le gouvernement fédéral s'est engagé à établir le Transfert canadien en matière de santé mentale, une promesse très importante se chiffrant à 4,5 milliards de dollars. Le gouvernement accuse déjà un retard de 875 millions de dollars par rapport à cet engagement qui n'est même pas mentionné dans son plus récent énoncé économique, une situation des plus regrettable.

La question que je veux vous poser, maître Bartleman, concerne la surveillance électronique. Vous savez comme moi que cela fait partie depuis un certain temps déjà des options qu'un juge peut envisager, mais voilà que certaines provinces ont récemment mis en place des programmes visant à accroître son utilisation. C'est notamment le cas du Québec qui vient de mettre en œuvre un programme de surveillance électronique. Je me demandais si vous saviez ce qu'il en est de ces programmes provinciaux et de leur efficacité.

Vous attendez-vous à voir un plus grand nombre de provinces se tourner davantage vers de tels programmes misant sur la surveillance électronique? Que pourrait et devrait faire le

Government of Canada do to assist the development of successful programs with that?

Mr. Bartleman: Thank you for your question and your remarks, Senator Batters.

From a high level, we see in Indigenous communities — and I am going to focus my response on Indigenous communities that are, in many cases, situated in provinces and also territories. We see a barbell problem, I should say, with Indigenous peoples. On the one hand, there is over-policing in urban areas, but on the other, there's often quite dramatic under-policing within First Nations reserves.

One of the concerns that the IBA has with electronic ankle monitoring or electronic monitoring full stop, on top of the concerns raised by my friend Mr. Brown, is that when there are false alerts, which can happen frequently, less and less attention is paid to them. When you look at the geographic constraints of many reserves and the concomitant struggles that come with being a geographically isolated area — for example, extreme cold or extreme weather events, where these monitors or monitoring systems will often fail; either the case gets cracked or the battery dies, which triggers an alert — you're putting additional stressors upon, in many cases, an under-resourced, underfunded and understaffed police service. So requiring or expanding the use of these monitoring services within Indigenous communities, whether through a provincial initiative or a federal initiative, could, frankly, prove to be just an additional burden upon police services and restrict what we're trying to achieve here, which is greater protection for the victims of domestic violence.

I'm not sure that expanding ankle or other electronic monitoring systems is really the way to go if we're serious about preventing intimate partner violence.

Senator Batters: What would you suggest are some better ways where the federal government can take initiatives to handle this problem, which is such a drastic crisis?

Mr. Bartleman: There's a smorgasbord of options. I'd suggest what we can begin to think about is providing increased mental health resources to individuals in the community. I think you alluded to that as part of the preface to your question.

I'll speak particularly in the First Nations context. We've endured centuries of systemic racism and abuse, which culminated, in many cases, with the horrors of the residential school system, which only recently ended. It's trite, but it is true

gouvernement du Canada pour les aider à mettre au point des programmes efficaces à cette fin?

Me Bartleman : Merci pour votre question et vos commentaires, sénatrice Batters.

D'une manière générale, nous pouvons observer au sein des communautés autochtones — et je vais surtout parler de ces communautés dans les différentes provinces et aussi les territoires — un problème de juste équilibre, si je puis dire. On note ainsi, d'une part, un excès de zèle policier dans les secteurs urbains, mais trop souvent, d'autre part, un nombre nettement insuffisant d'interventions policières dans les réserves des Premières Nations.

L'Association du Barreau autochtone s'inquiète notamment du recours aux bracelets et aux autres dispositifs de surveillance électronique — et c'est l'une des principales préoccupations soulevées par mon ami, Me Brown — en raison des fausses alertes qui, du fait qu'elles sont assez fréquentes, finissent par retenir de moins en moins l'attention des autorités. Compte tenu des différentes contraintes associées à l'isolement géographique de nombreuses réserves — par exemple, les grands froids et les événements météorologiques extrêmes qui entraînent des pannes fréquentes de ces dispositifs de surveillance, que ce soit en raison d'un boîtier qui se fracasse ou d'une pile qui tombe à plat, ce qui déclenche autant d'alertes —, on impose un stress additionnel à des services policiers qui souffrent dans bien des cas d'un manque de ressources financières et humaines. En conséquence, l'élargissement de l'obligation de recourir à ces dispositifs de surveillance dans les communautés autochtones, que ce soit dans le cadre d'une initiative provinciale ou fédérale, pourrait avoir seulement pour effet d'imposer un fardeau additionnel aux services policiers en limitant leur capacité de faire ce qu'on attend d'eux ici, c'est-à-dire mieux protéger les victimes de violence familiale.

Je ne suis pas certain que l'élargissement du recours aux bracelets et aux autres dispositifs de surveillance électronique soit véritablement la solution à privilégier si l'on veut vraiment prévenir la violence entre partenaires intimes.

La sénatrice Batters : Comment serait-il préférable que le gouvernement du Canada s'y prenne pour s'attaquer à ce problème qui prend une ampleur catastrophique?

Me Bartleman : Il y a toute une gamme d'options qui s'offrent à nous. Je dirais que l'on pourrait d'abord envisager un accroissement des ressources en santé mentale qui sont accessibles aux membres des différentes communautés. Je crois d'ailleurs que vous y avez fait allusion dans le préambule de votre question.

Je vais surtout vous parler de la situation dans le contexte des Premières Nations. Pendant des siècles, nous avons été victimes de racisme systémique et de mauvais traitements qui ont atteint leur point culminant, dans bien des cas, avec les horreurs du

to say that hurt people hurt people. If you expose generations of individuals to physical and sexual abuse as a way of discipline through the residential school system, we should not be surprised to see those same individuals turn around and unfortunately perpetuate the cycles of violence to which they themselves were exposed onto their partners.

We also know from looking at social science that partners or children who are the victims of violence within the home are, unfortunately, in many cases victimized themselves when they approach the police. Indigenous trust in the police is at a very low level. I think the most recent figure I saw was somewhere around 21%.

Breaking the cycle of trauma through the provision of mental health and other resources, I'd suggest, is probably the most effective way of preventing domestic violence, not through monitoring of individuals.

Senator Pate: Thank you to all of the witnesses. My questions pick up a bit on where you've already been.

There was a study done by the House of Commons in 2012 that looked at electronic monitoring and essentially concluded that many of the issues that have already been raised, in particular by LEAF and by the Indigenous Bar Association, were that not only were the devices costly but they often created a false sense of security and couldn't be relied upon and that the need to have responses to those, whether by the police or correctional authorities, was problematic. You've just identified that again, Mr. Bartleman.

But also, as came up when Senator Batters asked her question, the discussion was the fact that many individuals don't report the violence, either because they don't trust or because of the fear that, in fact, the repercussions of reporting are much more problematic than trying to continue to go on.

I'd like to hear how each of you would prefer to see the \$400 to \$600 a month minimum that this kind of initiative would cost being applied. My understanding of the model in Spain and in other jurisdictions where there has been more support from women's groups is that it's predicated, as Senator Dalphond said, on social, economic and mental health supports first, and then only as a supplementary measure does it include electronic monitoring. Could you each speak to that, please? Maybe we'll start with Mr. Bartleman and then LEAF.

système des pensionnats auxquelles on n'a que récemment mis un terme. C'est peut-être un lieu commun, mais il est vrai de dire que les gens qui souffrent vont à leur tour infliger de la souffrance. Si l'on fait subir à des générations d'individus des mauvais traitements physiques et sexuels comme mesure disciplinaire dans tout un réseau de pensionnats, on ne devrait pas s'étonner de voir ces mêmes individus perpétuer à leur tour ce cycle de la violence en infligeant à leurs partenaires ces mêmes traitements auxquels ils ont été exposés.

Les recherches menées dans le domaine des sciences sociales nous apprennent en outre que les partenaires et les enfants victimes de violence à la maison sont malheureusement, dans bien des cas, à leur tour victimisés lorsqu'ils signalent la situation aux forces policières. Le degré de confiance des Autochtones envers les services policiers est très faible. Je crois que les données les plus récentes le situent autour de 21 %.

Je dirais que rompre le cycle du traumatisme en rendant accessibles davantage de ressources, notamment en santé mentale, est sans doute la façon la plus efficace de prévenir la violence familiale, de préférence à la surveillance que l'on peut exercer sur les individus.

La sénatrice Pate : Merci à tous nos témoins. Mes questions font en quelque sorte écho à certains sujets déjà abordés.

Une étude sur la surveillance électronique menée en 2012 par la Chambre des communes en est arrivée essentiellement à bon nombre des mêmes conclusions déjà mises de l'avant, notamment par le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes et l'Association du Barreau autochtone, à savoir que non seulement ces dispositifs sont coûteux, mais aussi qu'ils créent un faux sentiment de sécurité et n'offrent pas la fiabilité voulue, notamment en raison de la capacité de réponse qui est insuffisante, aussi bien du côté de la police que de la part des autorités correctionnelles. Vous venez d'ailleurs de le confirmer, maître Bartleman.

Il y a aussi le fait, comme on vient de le souligner en répondant à la question de la sénatrice Batters, que de nombreuses victimes de la violence ne font pas de signalement, soit parce qu'elles ne font pas confiance aux services policiers ou qu'elles craignent en fait qu'un tel signalement ait pour conséquence de les placer dans une position encore plus difficile que si elles essayaient simplement de continuer à survivre.

J'aimerais que chacun d'entre vous nous dise comment il souhaiterait voir être plutôt dépensés les quelque 400 à 600 \$ par mois que coûterait ce genre d'initiative. D'après ce que j'ai pu comprendre du modèle appliqué en Espagne et ailleurs dans le monde où il est accueilli plus favorablement par les groupes de défense des femmes, on mise d'abord et avant tout, comme le préconisait le sénateur Dalphond, sur des mesures de soutien d'ordre socioéconomique et touchant la santé mentale, avec la surveillance électronique qui intervient uniquement à titre de

Mr. Bartleman: Thank you, Senator Pate, for that question. To take the example of Quebec, and to answer the question of what could be done with those funds or another use of the funding, I note that 21% of the women who exited the shelter system in Quebec, according to a 2018 study, felt they had no option but to return to their home where the abuser or the accused lived.

That \$400 could be spent to increase the supply of shelters within the First Nations context, and I hope I don't need to emphasize this, but the need for additional housing requires not just a sense of urgency but a sense of crisis or calamity. This \$400 may not go far enough. I would, however, note that in many cases, therapy and other treatments for unresolved mental illnesses could be alleviated by, frankly, the provision of a subsidy in the amount of that \$400 for the accused. That's at a very high level conceptual, but I do think it would go some ways to reducing if not the prevalence then certainly the severity of the predicament that many Indigenous women and girls find themselves in when confronted with domestic violence.

Senator Pate: Ms. Kim?

Ms. Kim: Yes, thank you for that question. I agree with Mr. Bartleman. I think mental health and housing supports are crucial so that people have a safe place to go.

Another thing I would mention is success of any measure in the criminal legal system is predicated upon the justice system actors understanding the seriousness of intimate partner violence and family violence. We've been calling for judicial education on sexual assault, but I think there is a need to understand the seriousness of intimate partner violence and family violence as well.

Senator Pate: The other component I would add in is this obviously doesn't include the cost of supervision, which is one of the main problems and why so many have spoken out against electronic monitoring and why it creates a false sense of security. Any additional information you might have on this we would be happy to receive.

Senator Clement: Thank you to all of the witnesses. It is so hard to hear over and over again about the overrepresentation of Indigenous people and Black folks, either on the victim side or on the correctional side. I find the air in this committee room and

mesure d'appoint. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez? Peut-être pouvons-nous d'abord entendre Me Bartleman, suivi de la représentante du Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes.

Me Bartleman : Je vous remercie de cette question, sénatrice Pate. Pour prendre l'exemple du Québec, et pour répondre à la question de savoir ce qu'on pourrait faire avec ces fonds ou ce qu'on pourrait faire d'autre, je signale que, selon une étude réalisée en 2018, 21 % des femmes qui ont quitté le système des refuges au Québec estimaient ne pas avoir d'autre choix que de retourner chez elles, là où vivait leur agresseur.

Ces 400 \$ pourraient servir à augmenter le nombre de refuges dans le contexte des Premières Nations, et j'espère ne pas avoir besoin d'insister sur ce point, mais les besoins en logements supplémentaires ne devraient pas être considérés simplement comme une situation urgente, mais bien comme une crise ou une calamité. Ce montant de 400 \$ ne va peut-être pas assez loin. Je tiens cependant à souligner que dans de nombreux cas, la thérapie et les autres traitements liés aux troubles mentaux non résolus pourraient être facilités par l'octroi d'une subvention d'un montant de 400 \$ pour l'accusé, bien franchement. C'est un concept de très haut niveau, mais je pense que cela pourrait contribuer à réduire, sinon la prévalence, du moins la gravité des difficultés que connaissent de nombreuses femmes et filles autochtones confrontées à la violence familiale.

La sénatrice Pate : Maître Kim, que diriez-vous?

Me Kim : Oui, je vous remercie de cette question. Je suis d'accord avec Me Bartleman. Je pense que la santé mentale et l'aide au logement sont essentielles pour que les gens aient un endroit sûr où aller.

J'aimerais également mentionner que le succès de toute mesure prise dans le cadre du système de justice pénale suppose que les acteurs du système judiciaire comprennent la gravité de la violence entre partenaires intimes et de la violence familiale. Nous réclamons une formation pour les juges sur les agressions sexuelles, mais je pense que la compréhension de la gravité de la violence entre partenaires intimes et de la violence familiale est également nécessaire.

La sénatrice Pate : J'ajouterais à cela que le coût de la supervision n'est pas inclus. C'est l'un des principaux problèmes et cela explique que tant de personnes se soient prononcées contre la surveillance électronique et qu'elle crée un faux sentiment de sécurité. Nous serions heureux de recevoir toute information supplémentaire que vous pourriez avoir à ce sujet.

La sénatrice Clement : Merci à tous les témoins. Il est si difficile d'entendre encore et encore parler de la surreprésentation des Autochtones et des Noirs, que ce soit du côté des victimes ou du côté des services correctionnels. Je sens

in the chamber very heavy. I want to thank you for your comments and just know that the stats are heavy.

I have a question for Ms. Kim. All of your points on where it may be best to invest resources and your points around the constitutional issues in response to Senator Cotter's questions are well taken.

Ms. Kim, you raised the issue about victims needing more information and that maybe there was something in this bill that speaks to that. Could you lean into that? I wasn't quite sure what you meant. And maybe what's going on now that should and can be addressed, either by this bill or elsewhere.

Ms. Kim: Yes. Thank you for that question. As I mentioned earlier, victims are not direct parties to criminal cases. It's the state that is prosecuting the accused. In many cases, because they are not direct parties, they don't always know what's going on with the cases unless the prosecutor is taking the time and care to do so. There are provisions in this bill where before a judge makes an interim release order, there's a provision that would require the judges to ask the prosecutor if the intimate partner of the accused has been consulted about their safety and security needs. That is one area where we saw that there is increased information sharing.

Senator Clement: And that isn't already the case?

Ms. Kim: It happens, but I'm not sure if it happens all the time. I do not have the statistics on that, but I'm happy to send more information on that later once I have had a chance to look.

Senator Clement: Okay, thank you.

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you to the witnesses here today.

I'd like to continue to address Senator Clement's questions, but I would ask Mr. Brown and Mr. Bartleman to provide us with some details.

I am also struck by Ms. Kim's evidence, who explained to us the full extent — and this is not the first time we have heard about this — of what victims of violence are subjected to by the Crown in criminal proceedings. They are not considered parties and you are right to underscore that.

My question is for the representatives of the Indigenous Bar Association and the Criminal Lawyers Association. What are the shortcomings of the current system — whether in terms of

l'air très lourd dans cette salle de comité et dans cette enceinte. Je tiens à vous remercier de vos commentaires et à vous dire que les statistiques sont lourdes.

J'ai une question pour Me Kim. Nous comprenons bien tous les points que vous avez soulevés quant aux endroits où il serait préférable d'investir des ressources, ainsi que les enjeux constitutionnels, en réponse aux questions du sénateur Cotter.

Maître Kim, vous avez souligné que les victimes ont besoin de plus d'information et que ce projet de loi contient peut-être quelque chose en ce sens. Pourriez-vous nous éclairer à ce sujet? Je n'étais pas tout à fait sûre de ce que vous vouliez dire. Vous pourriez peut-être nous dire ce qui se passe actuellement et ce qui pourrait et devrait être fait dans le cadre de ce projet de loi ou autrement.

Me Kim : Oui. Je vous remercie de votre question. Comme je l'ai déjà mentionné, les victimes ne sont pas directement parties aux affaires criminelles. C'est l'État qui poursuit l'accusé. Dans de nombreux cas, parce qu'elles ne sont pas des parties directes, elles ne savent pas toujours ce qui se passe dans les affaires, sauf si le procureur se donne la peine et le temps de fournir l'information. Certaines dispositions de ce projet de loi prévoient qu'avant qu'un juge rende une ordonnance de mise en liberté provisoire, il doit demander au procureur si l'on a consulté le ou la partenaire intime de l'accusé au sujet de ses besoins en matière de sécurité. C'est un domaine où nous avons vu qu'il y a une meilleure communication de l'information.

La sénatrice Clement : Et ce n'est pas déjà le cas?

Me Kim : Cela peut se produire, mais je ne peux pas dire si cela se produit tout le temps. Je n'ai pas de statistiques à ce sujet, mais je serai heureuse de vous transmettre plus d'information à ce sujet ultérieurement, une fois que j'aurai eu l'occasion de regarder.

La sénatrice Clement : D'accord. Merci.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Je remercie les témoins qui sont ici aujourd'hui.

Je voudrais poursuivre dans la lignée des questions de la sénatrice Clement, mais j'aimerais que Me Brown et Me Bartleman nous donnent des précisions.

Je suis assez frappée par le témoignage de Me Kim, qui nous expose à quel point — et ce n'est pas la première fois qu'on l'entend — les victimes de violence sont l'objet, dans les mains de la Couronne, à l'intérieur d'un procès criminel. Elles ne sont pas parties, et vous avez raison de le souligner.

Ma question s'adresse aux représentants de l'Association du Barreau autochtone et de la Criminal Lawyers Association. Quelles sont les failles dans le système actuel — qu'il s'agisse

consultation with victims to keep them informed and so that they are automatically given a copy of the order — and how can these be remedied?

We understand your message: the facts have shown that monitoring systems do not solve the problem, which is that one day, the proceeding will evolve and there will no longer be any monitoring.

What are the shortcomings of the current system, and how do you think they might be dealt with?

[English]

Mr. Brown: When it comes to this idea about consultation, quite often there is consultation. It's consultation with the police, consultation with the Crown and complainants when they want there to be consultation. But as you heard Mr. Bartleman say earlier, many people themselves have not had positive experiences with the police. They have not had good interactions dealing with the justice system themselves. They themselves have gone through the justice system in a very negative way, and they don't wish to have contact. So creating a bill or an obligation where consultation must happen before a person can get released can lead to offending the presumptions of innocence and denying a person reasonable bail while those consultations happen.

We often see where consultations are required on the back end, where somebody needs to give victim input before a sentence can be imposed, quite often sentences are delayed, and repeat appearances in court that lead to delays of other matters happen. This is not something that is just negative for the accused person. It's also negative for victims of crime, who will have their proceedings delayed over and over again.

So if there are any failings in the system, it's just a lack of funding, really. And my experience is that there are robust victim witness programs that are available certainly in the province of Ontario. They work closely with the Crown attorneys and the police to liaise with complainants at the bail process, the pretrial process, throughout the court process. Those programs need to be funded and funded well.

Sure, people need to have more information about what's happening, but not everyone wants to be a participant in the process, even if they are a victim of a crime or a complainant in an offence. To impose mandatory reporting obligations and consultation obligations, I think, sets the bar too high and will negatively impact the justice system as a whole.

de la consultation auprès des victimes afin qu'elles soient informées, afin qu'on leur remette une copie de l'ordonnance automatiquement — et comment peut-on y remédier?

Nous avons bien compris votre message : les systèmes de surveillance après les faits ne règlent pas le problème, à savoir qu'un jour, la procédure va évoluer et qu'il n'y aura plus de surveillance.

Quelles sont les failles dans le système actuel et, à votre avis, comment peuvent-elles être comblées?

[Traduction]

Me Brown : En ce qui concerne la consultation, il y en a souvent. La police est consultée, la Couronne est consultée et les plaignantes sont consultées lorsqu'elles le souhaitent. Mais comme vous avez entendu Me Bartleman le dire précédemment, nombreuses sont les personnes qui n'ont pas eu d'expériences positives avec la police. Elles n'ont pas eu de bonnes interactions avec le système judiciaire. Elles ont elles-mêmes expérimenté le système judiciaire de manière très négative, et elles ne souhaitent pas avoir de contact. Ainsi, la création d'un projet de loi ou d'une obligation de consultation avant la libération d'une personne peut se traduire par une atteinte à la présomption d'innocence et par le refus d'une libération sous caution raisonnable pendant que ces consultations ont lieu.

Lorsque des consultations sont nécessaires en fin de parcours, que la victime doit donner son avis avant le prononcé de la peine, on constate souvent que les peines sont retardées et que des comparutions répétées devant le tribunal entraînent des retards dans d'autres affaires. Ce n'est pas uniquement négatif pour l'accusé. C'est également négatif pour les victimes d'actes criminels, qui voient leurs procédures retardées à plusieurs reprises.

Donc, les lacunes du système ne sont essentiellement dues qu'à un manque de financement. D'après mon expérience, il existe de solides programmes pour les victimes et les témoins, notamment dans la province de l'Ontario. Ils fonctionnent en étroite collaboration avec les procureurs de la Couronne et la police pour assurer la liaison avec les plaignantes lors du processus de mise en liberté sous caution, au cours des étapes préalables au procès et tout au long du processus judiciaire. Il faut que ces programmes soient financés, et bien financés.

Bien entendu, les gens doivent avoir plus d'information sur ce qui se passe, mais ce n'est pas tout le monde qui veut participer au processus, même les victimes d'un crime ou les plaignants en cas d'infraction. Créer des obligations concernant les déclarations et les consultations, c'est, à mon avis, placer la barre trop haut, ce qui aura des répercussions négatives sur le système judiciaire dans son ensemble.

Mr. Bartleman: I would echo the comments made by my friend. I especially echo, senator, the concern about engaging with the justice system that in many cases has failed Indigenous peoples, whether on purpose or simply by omission or by lack of caring, frankly.

With respect to the proposed amendment of section 515(14) (a), I think it is a step in the right direction, but I would echo my friend's concerns that it should not be used as an excuse to either slow down a process or, alternatively, be used, whether on purpose or inadvertently, as a means of slowing down the administration of justice.

The Chair: Thank you very much to all of you for making time available for us to get a better understanding. I can assure you, we did. Thank you very much for always making yourselves available.

We will now go on to the second panel. We have, from the Native Women's Association of Canada, Sarah Niman, Legal Counsel, Assistant Manager Legal Services; from Ma Mawi Wi Chi Itata Centre, Diane Redsky, Executive Director; and from Central Alberta Outreach Society, Ian Wheeliker, Executive Director.

We will start with Ms. Niman.

Sarah Niman, Legal Counsel, Assistant Manager Legal Services, Native Women's Association of Canada: Thank you very much for having Native Women's Association of Canada, or NWAC, appear today. Today, when you hear me refer to Indigenous women, I'm going to be including in that Indigenous girls, two-spirit, trans and gender-diverse people.

At our core, we all want to be seen and heard, and in Canada, domestic and intimate partner violence victims are not well seen or heard. NWAC uses the terms "domestic and intimate partner violence" to distinguish that this type of violence harms both intimate partners and other people in the house, including children. These victims are invisible to the criminal justice system until there's a call to police. Keeping Indigenous women safe is NWAC's top priority. Our research, policy development and grassroots consultations tell us they don't feel safe.

When an Indigenous woman overcomes her distrust and seeks help from the police, the Criminal Code sends the abuser home to keep hurting the victim while everyone else waits for judges, trials and due process to run their course. It is not an Indigenous woman's responsibility to convince others she is worthy of safety and protection. Bill S-205 seeks to provide violence

Me Bartleman : Je dirais la même chose que mon ami. Je suis particulièrement d'accord avec lui sur la réticence à travailler avec le système judiciaire qui, dans bien des cas, a laissé tomber les peuples autochtones, que ce soit à dessein ou simplement par omission ou par manque de sensibilité, honnêtement.

En ce qui concerne la modification proposée à l'alinéa 515(14)a, je pense qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais je reprends les préoccupations de mon ami, à savoir qu'il ne faut pas que cela justifie le ralentissement d'un processus ou, au contraire, que cela serve, volontairement ou par inadvertance, à ralentir l'administration de la justice.

La présidente : Merci beaucoup à vous tous d'avoir pris le temps de nous aider à mieux comprendre. Je peux vous assurer que c'est le cas. Merci beaucoup de toujours vous rendre disponibles.

Nous allons maintenant passer au deuxième groupe de témoins. Nous accueillons Me Sarah Niman, conseillère juridique, directrice adjointe des services juridiques de l'Association des femmes autochtones du Canada; Mme Diane Redsky, directrice générale du Centre Ma Mawi Wi Chi Itata; et M. Ian Wheeliker, directeur général de la Central Alberta Outreach Society.

Nous allons commencer par Me Niman.

Me Sarah Niman, conseillère juridique, directrice adjointe des services juridiques, Association des femmes autochtones du Canada : Merci beaucoup d'avoir invité l'Association des femmes autochtones du Canada, l'AFAC, à comparaître aujourd'hui. Chaque fois que je parlerai de femmes autochtones, j'inclurai les filles autochtones, les personnes bispirituelles, les transgenres et les personnes de diverses identités de genre.

Au fond, nous voulons tous être vus et entendus, et au Canada, les victimes de violence familiale et de violence entre partenaires intimes ne sont pas bien vues ou entendues. L'AFAC utilise les termes « violence familiale et violence entre partenaires intimes » pour faire ressortir que ce type de violence nuit à la fois aux partenaires intimes et aux autres personnes dans la maison, y compris aux enfants. Ces victimes sont invisibles pour le système de justice pénale jusqu'à ce qu'il y ait un appel à la police. Assurer la sécurité des femmes autochtones est la priorité absolue de l'AFAC. Les recherches que nous réalisons, les politiques que nous élaborons et les consultations que nous menons auprès de la population nous montrent qu'elles ne se sentent pas en sécurité.

Lorsqu'une femme autochtone surmonte sa méfiance et demande de l'aide à la police, le Code criminel renvoie l'agresseur chez lui pour qu'il continue à faire du mal à sa victime pendant que tous les autres attendent que les juges, les procès et les procédures régulières suivent leur cours. Ce n'est pas à une femme autochtone de convaincre les autres qu'elle est

victims something of a voice. This bill places the onus on the criminal justice system to check in with victims, consider their safety through the proceedings, and produce outcomes that consider their safety. Bill S-205 does not create a response specifically tailored to Indigenous women, but it does create a framework for them to be seen and heard in a system that otherwise does not.

Bill S-205 considers victims' safety concerns at the earlier stages of domestic violence proceedings. NWAC supports that this bill contains mandatory victim consultations and the option to order family violence and/or addiction treatments as part of a release order. These improve a system that does not currently serve Indigenous violence victims very well. Bill S-205 shines a light on domestic and intimate partner violence victims and survivors who otherwise fall through the cracks when seeking help through the criminal justice system. An important part of this committee's study will be to consider Indigenous women's unique experiences as victims of domestic and intimate partner violence. That's because many of the underlying social factors for non-Indigenous people are similar, but the social histories and the systemic discrimination informing those experiences are very different.

Indigenous women, of course, experience intimate partner violence at rates higher than non-Indigenous people, as Mr. Bartleman explained in his testimony today. The statistics he provided are underestimates because Indigenous people are hesitant to report crimes to police. Intimate partner and domestic violence rates, of course, increased during the pandemic. History has taught Indigenous women to hesitate before they call for police because she fears alerting authorities to any domestic violence in her home may lead to her children being taken away or for her to be arrested as well. Canada's colonial policies and laws devalued Indigenous women for centuries, in trying to assimilate them, take their children or otherwise dismiss their equality complaints. So their fears are valid, and the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, or MMIWG, concluded that Canada's harmful laws and policies amounted to genocide.

NWAC supports and advocates for Indigenous women's safety through violence prevention strategies and services. Criminal law reform is one tool in the tool box, as Senator Pate identified in her response speech before the Senate. To prevent domestic

digne de vivre en sécurité et d'être protégée. Le projet de loi S-205 vise à donner une voix aux victimes de violence. Ce projet de loi impose au système de justice pénale la responsabilité de prendre contact avec les victimes, de tenir compte de leur sécurité tout au long des procédures et de produire des résultats qui tiennent compte de leur sécurité. Le projet de loi S-205 ne crée pas une réponse expressément adaptée aux femmes autochtones, mais il crée un cadre leur permettant d'être vues et entendues dans un système où elles ne le seraient pas autrement.

Le projet de loi S-205 tient compte des préoccupations des victimes en matière de sécurité dès les premières étapes des procédures en matière de violence familiale. L'AFAC est favorable au fait que le projet de loi prévoit des consultations obligatoires avec les victimes et la possibilité d'ordonner des traitements visant à contrer la violence familiale ou la toxicomanie dans le cadre d'une ordonnance de libération. Ces mesures améliorent un système qui ne sert actuellement pas très bien les Autochtones victimes de violence. Le projet de loi S-205 met en lumière les victimes et les survivantes de violence familiale et de violence entre partenaires intimes qui, autrement, passent à travers les mailles du filet lorsqu'elles cherchent de l'aide auprès du système de justice pénale. Une partie importante de l'étude de ce comité consistera à prendre en compte les expériences uniques des femmes autochtones en tant que victimes de violence familiale et de violence entre partenaires intimes. En effet, de nombreux facteurs sociaux sous-jacents sont similaires pour les personnes non autochtones, mais les histoires sociales et la discrimination systémique qui sous-tendent ces expériences sont très différentes.

Comme l'a expliqué Me Bartleman dans son témoignage d'aujourd'hui, les femmes autochtones sont bien sûr plus nombreuses à subir de la violence aux mains de leur partenaire intime que les personnes non autochtones. Les statistiques qu'il a fournies sont sous-estimées, car les Autochtones hésitent à faire des signalements à la police. Les taux de violence entre partenaires intimes et de violence familiale ont bien sûr augmenté pendant la pandémie. L'histoire a appris aux femmes autochtones à hésiter avant d'appeler la police, car elles craignent de se faire enlever leurs enfants ou d'être arrêtées si elles signalent aux autorités qu'il y a de la violence familiale chez elles. Les politiques et les lois coloniales du Canada ont dévalorisé les femmes autochtones pendant des siècles, en essayant de les assimiler, de leur enlever leurs enfants ou de rejeter leurs plaintes en matière d'égalité. Leurs craintes sont donc fondées, et l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, l'ENFFADA, a conclu que les lois et politiques néfastes du Canada équivalaient à un génocide.

L'AFAC apporte son soutien à la sécurité des femmes autochtones et défend cette cause au moyen de stratégies et de services de prévention de la violence. La réforme du droit pénal est un des outils de la boîte à outils, comme l'a indiqué la

and intimate partner violence, Canada should not rely on legislative amendments to make a difference for Indigenous violence victims. Addressing systemic racism against Indigenous women is a necessary component of Canada's commitment to reconciliation.

Addressing the MMIWG report's 231 Calls for Justice is an imperative. For a long time in Canada, Indigenous women were not being seen and heard. The national inquiry's work changed that, and their final report is an important resource for all those committed to ending violence against Indigenous women, including this committee. Specifically, I will turn your attention to Calls for Justice 5.1 to 5.3 and 9.2. These reflect actions that this committee ought to consider.

Canada's commitment to reconciliation informs how the criminal justice system must treat Indigenous women who are victims of domestic and intimate partner violence moving forward on the path to reconciliation.

Electronic monitoring devices set more Indigenous people up for escalating criminal sanctions rather than address the root cause. NWAC does not want to see more Indigenous people being penalized in a criminal system that has a long reconciliation journey ahead.

NWAC supports Bill S-205's commitment to mandate victim consultations and requiring judges to specifically consider a victim's safety when imposing conditions.

NWAC also supports amending section 515 to give judges the option to order addiction or family violence treatment. This opens the door for Indigenous legal orders and communities to apply their own ways of addressing the issue.

In these ways, Bill S-205 is likely to help Indigenous women experiencing domestic and intimate partner violence to feel more seen and heard. *Meegwetch.*

The Chair: We will now hear from Diane Redsky.

Diane Redsky, Executive Director, Ma Mawi Wi Chi Itata Centre: Thank you. Good afternoon. [*Indigenous language spoken*].

sénatrice Pate dans son discours devant le Sénat. Pour prévenir la violence familiale et la violence entre partenaires intimes, le Canada ne doit pas compter sur des modifications législatives pour améliorer la situation des Autochtones victimes de violence. La lutte contre le racisme systémique à l'égard des femmes autochtones est une composante nécessaire de l'engagement du Canada à l'égard de la réconciliation.

Il est impératif de répondre aux 231 appels à la justice du rapport de l'ENFFADA. Au Canada, les femmes autochtones sont restées longtemps sans être vues et entendues. Le travail de la commission d'enquête nationale a changé cela, et son rapport final est une ressource importante pour tous ceux qui s'engagent à mettre fin à la violence contre les femmes autochtones, y compris ce comité. Je vais plus particulièrement attirer votre attention sur les appels à la justice 5.1 à 5.3 et 9.2. Ces appels concernent des actions que le comité devrait envisager.

L'engagement du Canada en faveur de la réconciliation éclaire la manière dont le système de justice pénale doit traiter les femmes autochtones victimes de violence conjugale et de violence entre partenaires intimes pour avancer sur la voie de la réconciliation.

Les dispositifs de surveillance électronique exposent davantage de personnes autochtones à des sanctions pénales croissantes plutôt que de s'attaquer à la cause profonde. L'AFAC ne veut pas que davantage de personnes autochtones soient pénalisées dans un appareil pénal qui a un long cheminement à faire sur la voie de la réconciliation.

L'AFAC soutient le projet de loi S-205 dans son engagement à rendre obligatoire la consultation des victimes et à exiger des juges qu'ils considèrent expressément la sécurité de la victime lorsqu'ils imposent des conditions.

L'AFAC soutient également la modification de l'article 515 visant à donner aux juges la possibilité d'ordonner un traitement en matière de toxicomanie ou de violence familiale. Cela pourrait permettre aux ordres juridiques et aux communautés autochtones d'appliquer leurs propres méthodes de traitement en la matière.

Ainsi, le projet de loi S-205 est susceptible d'aider les femmes autochtones victimes de violence familiale et de violence entre partenaires intimes à se sentir mieux vues et entendues. *Meegwetch.*

La présidente : Nous allons maintenant écouter Mme Diane Redsky.

Diane Redsky, directrice générale, Centre Ma Mawi Wi Chi Itata : Bonjour, et merci. [*mots prononcés en langue autochtone*]

I'd like to acknowledge the traditional territory of Treaty 1, homeland of the Métis Nation, which I have the privilege of living and working on in Winnipeg, Manitoba. My English name is Diane Redsky. I work for an organization called the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre. The Ma Mawi Wi Chi Itata Centre does many things. It's an Indigenous-led organization, and one of the programs we operate is called Spirit of Peace, which is a violence prevention program.

Some of our other experience relates to work that we've done pertaining to the National Task Force on Sex Trafficking of Women and Girls in Canada, understanding that unique violence that can sometimes show as domestic violence or intimate partner violence through the court system.

In addition to that, our organization has been a part of the Missing and Murdered Indigenous Women and Girls development of the national action plan, where there are also recommendations on how to protect urban Indigenous women and girls, two-spirit and LGBTQ2IA people.

With that introduction, I wish to express my support for Bill S-205 with some conditions, with some framework of what is important, and I want to echo NWAC's message about women being seen and heard.

I logged in a little earlier to the previous consultation and presentations, and I heard a lot about the rights and protecting those who are violating Indigenous women and girls. Here I do believe that we need to be focusing on what could save lives of Indigenous women and girls. Certainly, working in the jurisdiction and the region of Winnipeg, we are ground zero, not only for Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, but also for violence against Indigenous women and girls in our city.

It's important to understand that unique dynamic of what we experience in terms of violence, what that particular experience looks like, and where there are opportunities to address that. We need to throw everything at making sure we are doing whatever we can to protect women, Indigenous women and girls.

If it costs a little bit of money, if the system has to make it work, then we have to rely on the systems to make those pieces work.

The connecting factor to what is important in all of the statements that I'm making is that this also must empower Indigenous communities and Indigenous organizations to be at the forefront of those solutions. We need to be the ones delivering the services at the grassroots level, both reaching the perpetrators of violence — with the counselling and all of those

J'aimerais reconnaître le territoire traditionnel du Traité 1, patrie de la nation métisse, où j'ai le privilège de vivre et de travailler, à Winnipeg, au Manitoba. Mon nom anglais est Diane Redsky. Je travaille pour une organisation appelée le Centre Ma Mawi Wi Chi Itata. Ce centre fait beaucoup de choses. C'est une organisation dirigée par des Autochtones, et l'un des programmes que nous gérons s'appelle Spirit of Peace, ou esprit de paix, et c'est un programme de prévention de la violence.

Nous avons également travaillé avec le Groupe de travail national sur la traite des femmes et des filles à des fins d'exploitation sexuelle au Canada afin de comprendre cette violence très particulière qui peut parfois être interprétée par le système judiciaire comme étant de la violence familiale ou de la violence entre partenaires intimes.

En outre, notre organisation a participé à l'élaboration du plan d'action national pour les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, qui contient également des recommandations sur la façon de protéger les femmes et les filles autochtones vivant en milieu urbain, les personnes bispirituelles et les personnes LGBTQ2IA.

Ceci étant dit, je souhaite exprimer mon soutien au projet de loi S-205, moyennant certaines conditions, ainsi que la définition de ce qui est important, et je souhaite faire écho au message de l'AFAC voulant que les femmes doivent être vues et entendues.

Je me suis connectée un peu plus tôt pour entendre les déclarations et témoignages précédents, et j'ai beaucoup entendu parler des droits et de la protection de ceux qui violent les femmes et les filles autochtones. Je crois que nous devons nous concentrer sur ce qui pourrait sauver la vie des femmes et des filles autochtones. Il est certain que sur le territoire et dans la région de Winnipeg, nous sommes au point zéro, non seulement pour les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, mais aussi pour la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones dans notre ville.

Il est important de comprendre la dynamique unique de ce que nous vivons comme violence, la forme que prend cette expérience particulière et les possibilités d'y remédier. Nous devons tout mettre en œuvre pour nous assurer que nous faisons tout ce que nous pouvons pour protéger les femmes en général et les femmes et filles autochtones.

S'il en coûte un peu d'argent pour que le système fonctionne, alors il faut que nous misions sur les systèmes pour que tout fonctionne.

Ce que je souligne comme étant important, parce que cela ressort de toutes les déclarations, c'est qu'il faut aussi donner aux communautés et aux organisations autochtones les moyens d'être à l'avant-garde de ces solutions. Nous devons être ceux qui fournissent les services de proximité, à la fois pour rejoindre les auteurs de violence — avec des conseils et tous les services

services — but also giving protection to women, which many urban Indigenous organizations do already across this country.

There are always going to be women who are going to need this level of protection against a perpetrator who is going to harm them. Every bit of investment is a good investment if it saves an Indigenous woman's life. Community-based organizations are the ones that are empowered, funded, to do the work. The criteria for who gets an ankle monitor and what is mandated through this program must be very clear, so that it doesn't end up being an overrepresentation or targeting a population that doesn't need to be targeted.

The value of a life, to me and to the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre, is the most important thing. I hope that the Senate committee understands and appreciates that we need to concentrate on doing whatever we can to ensure the protection and safety of Indigenous women and girls and 2SLGBTQQIA people, so that we no longer lose lives and so that we are focusing in on addressing those who are perpetrating the violence, while we are working on all of those prevention initiatives that need to happen. *Meegwetch.*

The Chair: Thank you very much. Now, we'll go to Mr. Wheeliker.

Ian Wheeliker, Executive Director, Central Alberta Outreach Society: Thank you and good afternoon. I'm speaking to you today from Treaty 6 lands in Alberta, and I'm happy to be with the committee.

I'm speaking today from my experience, having worked on a pilot project with GPS ankle bracelet monitoring, in particular with domestic violence offenders who had gone through the court system and now, as a condition of community corrections or of probation, were ordered to wear the ankle bracelet as prescribed or as ordered by their probation officer. That is the sort of experience that I'm bringing to the committee today in terms of how that worked, whether it worked or whether it didn't work.

My opening remarks would be that family violence and domestic violence and intimate partner violence are extremely complex situations. I appreciate all the remarks from the witnesses, and I think, for the most part, I agree with everything that I'm hearing. I'm so pleased to hear the representatives from agencies that work with Indigenous people have brought forward and shone a light on some very significant systemic issues that this committee and any legislation would need to consider very carefully through an Indigenous lens.

I would also argue that any actions or legislation need to be looked at through a gender-based lens as well. I would agree with the speakers on this panel that a comprehensive response to domestic violence can include various tools. I would say there is

de ce genre —, mais aussi pour protéger les femmes, ce que de nombreuses organisations autochtones urbaines font déjà dans tout le pays.

Il y aura toujours des femmes qui auront besoin de ce niveau de protection contre un agresseur qui leur fera du mal. Chaque petit investissement est un bon investissement s'il permet de sauver la vie d'une femme autochtone. Les organisations communautaires sont celles qui sont habilitées à faire le travail et qui sont financées à cette fin. Les critères d'attribution d'un bracelet de cheville et les exigences du programme doivent être très clairs afin d'éviter la surreprésentation ou le ciblage d'une population qui n'a pas besoin d'être ciblée.

La valeur d'une vie, pour moi et pour le Centre Ma Mawi Wi Chi Itata, est la chose la plus importante. J'espère que le comité sénatorial comprend que nous devons nous efforcer de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour assurer la protection et la sécurité des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQQIA autochtones, afin de ne plus perdre de vies et de nous concentrer sur ceux qui commettent des violences, tout en travaillant à toutes les initiatives de prévention nécessaires. *Meegwetch.*

La présidente : Merci beaucoup. Nous allons maintenant donner la parole à M. Wheeliker.

Ian Wheeliker, directeur général, Central Alberta Outreach Society : Je vous remercie et vous salut depuis les terres visées par le Traité n° 6, en Alberta. C'est avec grand plaisir que je témoigne devant le comité.

Je vous parle aujourd'hui en m'appuyant sur mon expérience, puisque j'ai travaillé dans le cadre d'un projet pilote de surveillance par bracelet électronique GPS, notamment pour des conjoints violents qui étaient passés devant les tribunaux et qui devaient maintenant porter un tel bracelet à la demande ou sur les ordres de leur agent de probation comme condition pour pouvoir se prévaloir des services correctionnels communautaires ou d'une probation. C'est le genre d'expérience dont je parlerai au comité aujourd'hui afin de lui expliquer comment ce projet a fonctionné et s'il s'est avéré une réussite ou non.

Sachez que la violence familiale, conjugale et entre partenaires intimes est extrêmement complexe. J'ai porté attention à toutes les observations des témoins et je pense être en grande partie d'accord avec ce que j'ai entendu. Je suis ravi d'entendre des représentants d'organismes qui travaillent auprès des Autochtones, car ils ont mis en lumière certains problèmes systémiques très importants que le comité doit considérer avec grand soin en adoptant un point de vue autochtone pour toute mesure législative.

J'ajouterais également que toute mesure ou loi doit être considérée en tenant compte tant des hommes que des femmes. Je conviens avec les témoins de ce groupe qu'une intervention exhaustive en matière de violence familiale peut comprendre

a role for GPS or electronic monitoring in the tool box, but it needs to be in partnership with law enforcement, with police, with the Crown, with the criminal justice system.

I've been working specifically in the field of intimate partner violence since the mid-1990s. I've worked with the men's programs — so providing psycho-educational programs for men who are violent in their intimate relationships — and I've also worked with victims, both in my current position and also in my position as a director of the Central Alberta Women's Emergency Shelter.

I would agree with the comments that we've heard that the criminal justice system is not a friendly system for victims and particularly for Indigenous peoples.

I'll just leave it at that. Thank you for the invitation to speak today.

The Chair: Thank you to all the witnesses.

I have a question for you, Mr. Wheeliker. How available are monitoring devices, from your experience, because you've been very involved, especially for Indigenous communities?

Mr. Wheeliker: The availability of electronic monitoring devices — it's commercial availability. In my experience in Canada, it's not being extensively used, as we've heard. There's a program in Ontario and a program in Quebec. Its usage is very limited here in Alberta. The commercial production of them or the supply chain, I imagine, is adequate. Probably, the industry that creates them would need some time — if it were to be implemented Canada-wide — to produce the number of bracelets that would be required.

I think the committee has also heard that there are glitches with the technology. While the GPS electronic monitoring devices use GPS satellites for monitoring, there's also a cellphone component. There are technical challenges with using them in different parts of the country.

We've heard about isolated, rural, remote Indigenous communities. There are specific challenges in those communities, but also there are challenges with GPS technology in cities with big skyscrapers, with GPS drift. The committee might have also heard some people comment on the technical challenges that GPS drift can create.

I'm not sure if that answers your question.

The Chair: It does. Thank you very much.

divers outils. Je dirais que le GPS ou la surveillance électronique ont une place dans la boîte à outils, mais il faut travailler en partenariat avec les organismes d'exécution de la loi, la police, la Couronne et le système de justice pénale.

Je travaille dans le domaine de la violence entre partenaires intimes depuis le milieu des années 1990, notamment dans le cadre de programmes destinés aux hommes, comme des programmes psychoéducatifs pour les hommes violents dans leurs relations intimes. J'ai également travaillé auprès de victimes dans mes fonctions actuelles et à titre de directeur du Central Alberta Women's Emergency Shelter.

Je serais d'accord avec les observations que nous avons entendues selon lesquelles le système de justice pénale n'est pas bienveillant envers les victimes et particulièrement les Autochtones.

Je m'en tiendrai là. Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui.

La présidente : Je remercie tous les témoins.

J'ai une question pour vous, monsieur Wheeliker. Dans quelle mesure les dispositifs de surveillance sont-ils accessibles, d'après l'expérience que vous avez acquise en vous impliquant beaucoup, particulièrement auprès des communautés autochtones?

M. Wheeliker : Ces dispositifs sont vendus sur le marché. D'après ce que j'ai entendu, ils ne sont pas très utilisés au Canada. Il existe un programme en Ontario et un autre au Québec, mais leur usage est très limité en Alberta. La production commerciale ou la chaîne d'approvisionnement de ces dispositifs est adéquate, je suppose. Si ces bracelets étaient déployés dans l'ensemble du pays, l'industrie qui les produit aura probablement besoin d'un certain temps pour les fabriquer en nombre suffisant.

Je pense que le comité a également entendu dire que la technologie éprouve quelques défaillances. Même si les dispositifs de surveillance électronique par GPS utilisent des satellites GPS, une partie du processus passe par les téléphones cellulaires, ce qui présente des défis technologiques quand on les utilise dans diverses régions du pays.

Nous avons eu vent de difficultés dans les communautés autochtones isolées, rurales et éloignées, mais la technologie GPS pose également des problèmes en ville à cause des gratte-ciel qui font dériver le signal GPS. Le comité a peut-être entendu certaines personnes parler des défis techniques que la dérive du GPS peut présenter.

Je ne suis pas certain si cela répond à votre question.

La présidente : Cela y répond. Je vous remercie beaucoup.

Senator Dalphond: Thank you very much to the witnesses for being here. It's important for us to get more.

I have two different types of questions. I'll start with Mr. Wheeliker, and then I'll go to Ms. Niman.

You are experienced with ankle bracelets. Can you describe what kind of experimental program it was? Is there a report about it? Did you measure any positive aspect of it?

Mr. Wheeliker: Sure. I was involved in a project that ended in 2015. It was a fairly small pilot project. It was funded by the Government of Alberta. At the time, it was Justice Minister Redford. Her department provided the funding. We were looking at a coordinated community response using GPS ankle bracelet monitoring. The project involved a women's shelter, the Red Deer City RCMP detachment, the Crown's office, and it also involved the Community Corrections or probation office. A lot of time went into developing the program and protocols.

We had a primary focus on enhancing victims' safety. Basically, what was happening was, in court, when there was a finding of guilt, at sentencing the judge would say that the guilty offender will comply with and wear an ankle bracelet as directed by the probation officer. The probation office protocol was to screen offenders, and they were basically looking at those in the mid- to high-range seriousness of reoffending. The probation office would basically contact the women's shelter. If there was an offender whom they wanted on the ankle bracelet program, we would then meet with the victim. We would make a safety plan. We would discuss the program. We would see whether or not she was even interested in the offender basically being on an ankle bracelet. Our view was that if she has no interest in the offender being on the bracelet or doesn't feel there are any security or safety concerns, we didn't feel that was a very good use of the resource.

Over a three-year period, a lot of women worked with us and said that, yes, they would want safety planning, support and counselling, and then the offender was put on the bracelet. There is a final report that was submitted to the Government of Alberta.

Senator Dalphond: Would it be possible to get a copy of that report?

Mr. Wheeliker: Yes, we can get a copy of that report.

Senator Dalphond: If you could send it to the committee, I think it would be useful. Time is running out, so unless you want to add a few seconds to conclude on this, then I will ask my question to Ms. Niman.

Le sénateur Dalphond : Je remercie beaucoup les témoins de comparaître. Il est important que nous en apprenions plus.

J'ai deux genres différents de questions. Je m'adresserai d'abord à M. Wheeliker, puis à Me Niman.

Vous possédez de l'expérience à propos des bracelets électroniques. Pouvez-vous décrire le programme expérimental? Existe-t-il un rapport à ce sujet? Avez-vous observé des effets bénéfiques?

M. Wheeliker : Certainement. J'ai participé à un projet qui a pris fin en 2015. Il s'agissait d'un projet pilote d'envergure plutôt modeste financé par le gouvernement de l'Alberta. C'est le ministère de la Justice, alors sous la houlette de la ministre Redford, qui a fourni ce financement. Nous avons étudié une intervention communautaire coordonnée utilisant des bracelets de surveillance électronique par GPS. Un refuge pour femmes, le détachement de la GRC à Red Deer, le bureau de la Couronne et les services correctionnels ou le bureau de probation ont participé à ce projet. Nous avons accordé beaucoup de temps à l'élaboration du programme et des protocoles.

Notre but premier consistait à protéger les victimes. Essentiellement, quand un contrevenant était déclaré coupable en cour, le juge, au moment du prononcé de la peine, disait que le contrevenant se conformerait aux directives et porterait un bracelet électronique à la demande de l'agent de probation. Le bureau de probation avait pour protocole d'évaluer des contrevenants, ciblant essentiellement ceux qui présentaient un risque moyen à élevé de récidive. Le bureau de probation communiquait alors avec le refuge pour femmes. S'il voulait qu'un contrevenant porte un bracelet dans le cadre du programme, nous rencontrions la victime pour établir un plan de sécurité et discuter du programme. Nous évaluons si elle souhaitait ou non que le contrevenant porte un bracelet électronique. À notre avis, si elle ne voyait aucun intérêt à ce que le contrevenant en porte un ou n'avait pas l'impression que sa sécurité était menacée, ce n'était pas un très bon usage de la ressource.

Sur une période de trois ans, de nombreuses femmes ont travaillé avec nous, disant qu'elles voulaient établir un plan de sécurité et obtenir du soutien et des conseils. Le contrevenant devait alors porter le bracelet. Un rapport final a été présenté au gouvernement de l'Alberta.

Le sénateur Dalphond : Serait-il possible d'en obtenir une copie?

M. Wheeliker : Oui, nous pouvons vous en envoyer une.

Le sénateur Dalphond : Si vous pouviez l'envoyer au comité, je pense que cela nous serait utile. Comme le temps file, à moins que vous ne vouliez utiliser quelques secondes pour clore votre propos, je poserai mes questions à Me Niman.

Mr. Wheeliker: We found that for a type of offender that I call relentless, who drives by her house 50 times a day and has her under constant surveillance, this program was extremely successful in stopping that type of harassing behaviour.

Senator Dalphond: Thank you very much. Ms. Niman, you say that one of the good things about the bill is that it provides an opportunity for victims to be heard.

Is your group also supportive of the idea of the ankle monitoring process? I understand the experiment in Alberta was about a condition of release after sentencing or maybe in the course of serving the community or after jail time. Here, Senator Boisvenu is also mostly targeting the bail conditions because we know violence is higher after separation than later on. As time goes by, sometimes the risk goes down. What are your views on ankle monitoring?

Ms. Niman: Thank you for your question, senator.

The Native Women's Association of Canada does not support electronic monitoring as a means of addressing intimate and domestic partner violence. The reason for that is because we're trying to balance, on the one hand, supporting Indigenous women who are experiencing this, but on the other hand, not sending more Indigenous people to jail. Electronic monitoring increases the chances that there will be escalating criminal sanctions against the person charged or accused of domestic violence.

On a practical level, it furthers reconciliation goals because it imposes criminal sanctions on behaviour rather than addressing the behaviour. With all due respect to Senator Boisvenu and the work that he's doing — and we understand that in building this bill, he heard directly from victims who said they would like to see electronic monitoring — but where Indigenous women compose such a large proportion of domestic violence victims, that is not what the women we represent are asking for.

So I think where there are mandated victim consultations built into this bill, that is asking the entire criminal justice system to stop and consider a victim where they otherwise wouldn't, not as an act of good faith or because it's the right thing to do, but because it's mandated. That is significant in improving a settler-imposed legal system that otherwise doesn't accommodate Indigenous women.

Senator Batters: Thank you. My first question is to Mr. Wheeliker. Your field experience since 1986 has allowed you to work with victims of domestic violence and family

M. Wheeliker : Nous avons constaté que pour un genre de contrevenants que je qualifierais de persistants, qui passent en voiture 50 fois par jour devant la maison de la victime et la surveillent constamment, ce programme a été extrêmement efficace pour mettre fin à ce type de comportement harcelant.

Le sénateur Dalphond : Je vous remercie beaucoup. Maître Niman, vous dites que le projet de loi a ceci de bon qu'il offre aux victimes une occasion d'être entendues.

Votre groupe est-il également favorable au port du bracelet électronique? Je crois comprendre que dans le cadre de l'expérience menée en Alberta, le port du bracelet électronique était une condition de libération après le prononcé de la peine, ou peut-être pendant que le contrevenant vivait dans la communauté ou après qu'il a purgé sa peine d'emprisonnement. Ici, le sénateur Boisvenu s'intéresse aussi aux conditions de libération sous caution, car nous savons que le risque de violence est plus élevé après la séparation que plus tard. Le risque décroît parfois au fil du temps. Que pensez-vous du bracelet électronique?

Me Niman : Je vous remercie de votre question, sénateur.

L'Association des femmes autochtones du Canada n'est pas en faveur de la surveillance électronique comme moyen de prévenir la violence entre partenaires intimes et entre conjoints, et ce, parce que nous cherchons à soutenir les femmes autochtones qui sont aux prises avec ce problème, sans toutefois vouloir envoyer plus d'Autochtones en prison. La surveillance électronique augmente le risque de multiplication des sanctions pénales contre la personne accusée de violence familiale.

Dans la pratique, cette approche favorise les objectifs de réconciliation, car elle impose des sanctions pénales pour certains comportements au lieu de s'attaquer auxdits comportements. Nous comprenons qu'au cours de l'élaboration de ce projet de loi, le sénateur Boisvenu a entendu directement des victimes se prononcer en faveur de la surveillance électronique, mais avec tout le respect qui est dû au sénateur et au travail qu'il effectue, là où les femmes autochtones composent un pourcentage élevé des victimes de violence familiale, ce n'est pas ce que demandent les femmes que nous représentons.

Je pense donc que le projet de loi doit exiger que les victimes soient consultées. Tout le système de justice pénale doit s'arrêter et tenir compte de la victime alors qu'il ne le ferait pas autrement, pas parce qu'il agit de bonne foi ou parce que c'est la bonne chose à faire, mais parce que c'est une obligation. Cela peut considérablement améliorer un système juridique imposé par les colonisateurs qui ne s'adapte pas aux femmes autochtones.

La sénatrice Batters : Je vous remercie. Ma première question s'adresse à M. Wheeliker. L'expérience que vous avez acquise sur le terrain depuis 1986 vous a permis de travailler

violence and to set up support programs to help them. You've also had the opportunity, as you talked about briefly, to work directly with men who have a history of domestic violence.

If you can tell us in a little bit more detail: What do you think of the clause in Bill S-205 which gives the judge the option of imposing the electronic monitoring device on an offender, at least pending trial or when an offender is subject to a recognizance order under section 810? I'm wondering whether you believe that electronic monitoring device can be an effective solution to ensure the safety of victims, in your experience, and also if you think that device can be an effective way to prove breach of conditions.

Mr. Wheeliker: Okay, that's a lot of questions.

Senator Batters: Sorry.

Mr. Wheeliker: When we designed our program in Red Deer, we did consider the bail stage, but we felt that that stage was problematic for a number of different reasons, some of which you've heard from experts who have already testified in terms of assuming guilt and putting punishing conditions on people.

The other problem we found was that we needed a probation officer in charge of a case who would be accountable in terms of monitoring the offender. Under bail conditions, that's not quite as rigorous or as clear in terms of who is monitoring, and I don't think we would want a commercial agency monitoring bail conditions.

We felt that the appropriate time for any type of electronic monitoring would be during the probationary period. In the work that we did, the probation officer or officers themselves had the authority to determine which offender would actually go on the ankle bracelet. So the judge would say, "as directed by your probation officer." They did their assessments — I think they used the SPIn tool — and then they would determine whether or not this offender would be appropriate for the ankle bracelet. They had the expertise to do that, and we didn't question it.

Again, as I said, I think what we heard from the victims that we worked with during that period was particularly where the type of offender was monitoring the victim, driving by the victim's house or following them, that's where we saw the greatest effect. We saw that there were very few breaches of their no-contact order and that the monitoring, to a very large degree, stopped. We had victims who said that for the first time they could sleep at night.

avec des victimes de violence conjugale et familiale et d'instaurer des programmes de soutien pour les aider. Vous avez également indiqué que vous avez eu l'occasion de travailler directement avec des hommes ayant des antécédents de violence familiale.

Pourriez-vous nous dire un peu plus en détail ce que vous pensez de la disposition du projet de loi S-205 qui permet au juge d'imposer le port d'un dispositif de surveillance électronique à un contrevenant, du moins pendant le procès ou quand le contrevenant est visé par une ordonnance d'engagement en vertu de l'article 810? Je me demande si vous pensez, d'après votre expérience, qu'un tel dispositif peut offrir une solution efficace pour assurer la sécurité de la victime et prouver le non-respect des conditions.

M. Wheeliker : D'accord. Cela fait beaucoup de questions.

La sénatrice Batters : Je suis désolée.

M. Wheeliker : Quand nous avons élaboré notre programme à Red Deer, nous avons envisagé d'intervenir à l'étape de la libération sous caution, mais cette étape était problématique pour un certain nombre de raisons, dont certains experts vous ont déjà parlé sur la présomption de culpabilité et l'imposition de conditions.

L'autre problème, c'est que nous avons constaté que nous avions besoin d'un agent de probation responsable d'un cas qui surveillerait le contrevenant. Or, l'identité de la personne chargée de surveiller les conditions de libération sous caution n'est pas très claire, et je ne pense pas que nous voulions qu'une agence commerciale les surveille.

Nous avons jugé que le bon moment pour tout type de surveillance électronique était pendant la période de probation. Dans le cadre de notre travail, l'agent ou les agents de probation eux-mêmes avaient le pouvoir de déterminer quel contrevenant porterait le bracelet électronique. Quand le juge confiait les contrevenants à un agent de probation, les agents effectuaient leurs évaluations — en utilisant l'outil SPIn, je pense — pour déterminer si un contrevenant serait ou non un sujet approprié pour porter le bracelet électronique. Ils possédaient l'expertise nécessaire pour le faire et nous n'avons pas remis leurs décisions en question.

Ici encore, comme je l'ai indiqué, je pense que selon ce que les victimes avec lesquelles nous avons travaillé pendant la période nous ont dit, c'est avec le genre de contrevenants qui surveillaient les victimes, qui passaient devant chez elles en voiture ou qui les suivaient que nous avons observé l'effet le plus notable. Nous avons constaté qu'il y a eu très peu de non-respect de l'ordonnance de non-communication et que la surveillance avait en grande partie cessé. Certaines victimes nous ont indiqué que pour la première fois, elles pouvaient dormir la nuit.

I know we've heard that the technology can give a false sense of security, but I would argue that emergency protection orders, peace bonds and men's treatment programs also give a false sense of security.

Senator Batters: Thank you. I appreciate that.

Ms. Niman, as you briefly mentioned in your opening remarks, Bill S-205 also adds to the Criminal Code the possibility for a judge to order domestic violence and drug addiction therapy for an offender released pending trial or when an offender is subject to a section 810 recognizance order.

What do you think of that approach? If you can just give a little bit more detail. It allows that electronic monitoring device to watch offenders, but also the portion particularly about the therapy to promote rehabilitation. I want to say as well, I think you made such an important point about giving women and Indigenous victims on this issue their voices back. That is a critical factor.

Ms. Niman: Thank you, senator. On the issue of the option to order addictions or family violence treatment, NWAC's pie-in-the-sky hope is that this opens the door for communities to lead their own healing, whether that be toward the victim or offender or both. Oftentimes, there's a ripple effect outward from the family into the community; it's not just two-person healing.

Not every community is currently equipped to offer those kinds of healing services. It's our hope that as the justice system becomes more responsive to that need for Indigenous-led healing services, that becomes something that is more funded, accessible and consistent. We are leaning into this option for judges to order that kind of thing.

When looking at situations where those services aren't available or involve removing someone from the community where that's not the best idea in those circumstances, then NWAC doesn't offer the same support. On a case-by-case basis, I think this helps improve access to Indigenous-led healing.

Senator Batters: I have one question I would like to ask Ms. Redsky in the second round.

Senator Pate: Thank you to all the witnesses. My questions are for all of the witnesses. I did this last time and then there was awkward silence, so I'll start with Ms. Niman, then Ms. Redsky, and last but not least, Mr. Wheeliker.

Je sais que nous avons entendu dire que la technologie confère un faux sentiment de sécurité, mais je ferais remarquer que les ordonnances de protection d'urgence, les engagements à ne pas troubler l'ordre public et les programmes de thérapie pour hommes donnent également un faux sentiment de sécurité.

La sénatrice Batters : Je vous remercie de cette réponse.

Maître Niman, comme vous l'avez brièvement indiqué pendant votre exposé, le projet de loi S-205 ajoute également au Code criminel une disposition permettant à un juge d'imposer une thérapie contre la violence familiale et la dépendance à un contrevenant pendant le procès ou quand le contrevenant est visé par une ordonnance d'engagement en vertu de l'article 810.

Que pensez-vous de cette approche? Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails? Le projet de loi permet d'utiliser un dispositif de surveillance électronique pour surveiller les contrevenants, mais également d'imposer une thérapie pour favoriser la réhabilitation. Je veux également dire que je pense que vous avez formulé une observation importante en soulignant qu'il faut permettre aux femmes et aux victimes autochtones de donner leur opinion sur la question. C'est un facteur essentiel.

Me Niman : Je vous remercie, sénatrice. En ce qui concerne l'imposition d'une thérapie contre la dépendance ou la violence familiale, l'Association des femmes autochtones du Canada entretient l'espoir chimérique que cela permettra aux communautés de prendre en main leur propre guérison, que ce soit pour la victime, pour le contrevenant ou pour les deux. Souvent, un effet de ruissellement émane de la famille pour se répandre dans la communauté, et la guérison ne se limite pas à deux personnes.

Toutes les communautés ne sont pas équipées actuellement pour offrir ces genres de services de guérison. Nous espérons qu'à mesure que le système de justice deviendra plus sensible au besoin de services de guérison dirigés par les Autochtones, ces services seront mieux financés et deviendront plus accessibles et répandus. Nous penchons vers cette option qui permettra aux juges d'imposer ce genre de mesure.

Quand ces services ne sont pas accessibles ou qu'il faut retirer quelqu'un de la communauté alors que ce n'est pas optimal dans les circonstances, l'Association des femmes autochtones du Canada n'offre pas le même soutien. Je pense qu'au cas par cas, cela contribue à améliorer l'accès à la guérison dirigée par les Autochtones.

La sénatrice Batters : J'ai une question que je voudrais poser à Mme Redsky au cours du deuxième tour.

La sénatrice Pate : Je remercie tous les témoins. Mes questions s'adressent à eux tous. Comme j'ai procédé de cette manière la dernière fois et que cela a engendré un silence embarrassé, je commencerai par Me Niman, puis passerai à

One of the issues for many of us who have worked in this area for a long time is the fact that every time we bring in a criminal law sanction against men — from mandatory charging to, I would suggest, bail conditions to something like this — invariably the misogyny and racism of the system often result in it disproportionately being also used against women. I think of the mandatory charging, for example.

Have you looked at this option? What would you recommend as an alternative to this process, given that the criminal law sanction has not, thus far, proved useful in reducing violence against women?

Ms. Niman: One of the things we learned from NWAC's work and from the National Inquiry is that there are high instances of dual arrests when the police are called for domestic violence. So that perpetuates Indigenous women's over-incarceration and involvement in the criminal justice system.

To your point, violence is essentially controlling Indigenous women's power and agency. That's specific to instances of intimate partner and domestic violence, but that also expands to the criminal justice system. Where we're hoping Indigenous women have their voices heard is in this entryway for the system, to stop and ask: What is your safety concern? What are your needs? And mandate that there's that line of communication opening to give her more of the power that the system and violence have taken from her.

Where NWAC is interested in balancing victims' rights, we are equally concerned with keeping Indigenous people out of jail when that's not serving and that's not healing.

Ms. Redsky: We operate at the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre a family violence prevention program for men and women, teens and their children. The men's group is mandated, but only 50% are mandated. The rest are coming because they want to. The same would go for women.

Why I'm explaining that is that I would like to see a shift. I think if we can all prioritize seeing a shift away from the system into more grassroots, Indigenous-led, community healing programs, then a lot happens at that level. We understand what the challenge is, what the experiences are, and then they tell us everything; the men and the women are telling us everything. We need to shift from the system making the decisions and the

Mme Redsky, pour enfin entendre M. Wheeliker, qui sera le dernier, mais non le moindre.

Ceux d'entre nous qui travaillent dans ce domaine depuis longtemps — et nous sommes nombreux à le faire — constatent que chaque fois qu'on impose des sanctions aux hommes en vertu du droit pénal, qu'il s'agisse de la mise en accusation obligatoire, des conditions de libération sous caution ou de la présente mesure, la misogynie et le racisme du système font en sorte que ces mesures sont également utilisées de façon disproportionnée contre les femmes. Je pense notamment à la mise en accusation obligatoire, par exemple.

Vous êtes-vous penchées sur la question? Que recommanderiez-vous comme solution pour remplacer ce processus, étant donné que les sanctions imposées en vertu du droit criminel ne se sont pas avérées utiles jusqu'à maintenant pour réduire la violence envers les femmes?

Me Niman : Dans le cadre du travail de l'association et de l'enquête nationale, nous avons constaté que la police arrête souvent les deux parties quand elle est appelée dans une affaire de violence familiale, perpétuant ainsi la surreprésentation des femmes autochtones en milieu carcéral et dans le système de justice pénale.

Pour répondre à votre question, la violence contrôle essentiellement le pouvoir et l'autonomie des femmes, notamment entre partenaires intimes et dans le contexte de violence familiale, mais également dans le système de justice pénale. Nous espérons que les femmes autochtones puissent se faire entendre à la porte d'entrée du système et qu'on prenne le temps de leur demander quelles sont leurs craintes sur le plan de la sécurité et quels sont leurs besoins. Il faut obligatoirement que cette ligne de communication s'ouvre pour leur rendre le pouvoir que le système et la violence leur ont enlevé.

Même si l'association cherche à protéger les droits des victimes, elle souhaite également éviter l'incarcération des Autochtones quand ce n'est pas utile et ne favorise pas la guérison.

Mme Redsky : Au Centre Ma Mawi Wi Chi Itata, nous offrons un programme de prévention de la violence familiale destiné aux hommes, aux femmes, aux adolescents et aux enfants. Le groupe des hommes est à participation obligatoire, mais seulement la moitié des participants sont obligés d'y participer; les autres viennent de leur propre gré. Il en va de même pour le groupe des femmes.

Je vous explique cela parce que je voudrais que les choses changent. Je pense que si nous pouvons tous accorder la priorité pour nous éloigner du système afin d'adopter des programmes de guérison communautaire locaux dirigés par les Autochtones, alors nous pouvons accomplir beaucoup. Nous comprenons quel est le défi et quelles sont les expériences, puis les gens nous disent tout. Les hommes et les femmes nous révèlent tout. Nous

power to more of the community making the decisions and having the power to keep everybody safe.

Mr. Wheeliker: I would agree with your comments. With each initiative we've seen, we've seen the inadvertent consequences, dual charging, the impact on Indigenous peoples.

One of the other things that I've seen in my career is when the court imposes a no-contact order — and we saw this even during the GPS project — when the offender was to have no contact with the victim and was on the monitoring bracelet, she still was able to meet with him if she chose to outside of the geo-zones that were set up. If the police discovered that she was meeting with him outside of those GPS zones, she was charged with breach of then Queen's Bench order, now King's Bench order. That certainly was never the intent of the project or of the initiative, to put the onus and responsibility on the victim.

Your point is well taken as we move along. A part of it is that the criminal justice system and the Criminal Code of Canada were not able to contemplate the complexity of intimate partner violence situations and the impact that they have at a community level and a grassroots level. In some ways, I agree with the previous speaker that what we're trying to do is, through a big code, to respond to a very complex situation that, in my view, needs to be a coordinated, collaborative response between big-system justice players and the community players.

I would agree that the solution is not just in amending the Criminal Code but in looking at, in particular, domestic violence as a much more complex community challenge that the criminal justice system and the Criminal Code can play a role in, but where the community really needs to be coming up with comprehensive, coordinated, collaborative responses.

The criminal justice system, as they've developed expertise in the area of domestic violence, has, in my view, moved away from the grassroots community agencies and said, "No, we got this," and the truth is they don't. That's why we see such low numbers of reporting to police and mistrust of the overall system.

Senator Manning: Thank you to our witnesses here this evening. I certainly agree with many of the comments that have been made that we're dealing with an extremely complex situation when it comes to intimate partner violence, family violence and domestic violence. I have several questions. I'd like to go to Ms. Redsky if I could.

devons nous éloigner du système qui a le pouvoir et qui prend les décisions pour laisser la communauté prendre les décisions et avoir le pouvoir d'assurer la sécurité de tous.

M. Wheeliker : Je suis du même avis que vous. Pour chaque initiative, nous avons vu des conséquences involontaires, des doubles accusations, des répercussions sur les peuples autochtones.

Une autre chose que j'ai constatée durant ma carrière, c'est que lorsque le tribunal impose une ordonnance de non-communication — et nous l'avons constaté même dans le cadre du projet de surveillance par bracelet électronique GPS —, lorsque le contrevenant ne doit pas avoir de contact avec la victime et qu'il porte un bracelet de surveillance, la victime est tout de même en mesure de le rencontrer si elle le souhaite à l'extérieur des zones géographiques établies. Si la police découvre qu'elle le rencontre en dehors de ces zones, elle est accusée d'avoir violé l'ordonnance de la Cour du Banc de la Reine, qu'on appelle maintenant l'ordonnance de la Cour du Banc du Roi. L'intention du projet ou de l'initiative n'a certainement jamais été de faire porter le fardeau et la responsabilité sur la victime.

Votre point est tout à fait pertinent en conséquence. En partie, le système de justice pénale et le Code criminel du Canada ne tiennent pas compte de la complexité des situations de violence entre partenaires intimes et de leurs répercussions à l'échelle communautaire et locale. À certains égards, je suis d'accord avec l'intervenante précédente : ce que nous essayons de faire, c'est répondre, dans le cadre d'un vaste code, à une situation très complexe qui, à mon avis, doit faire l'objet d'une intervention coordonnée et collaborative entre les acteurs du système de justice et les acteurs communautaires.

Je conviens que la solution ne consiste pas seulement à modifier le Code criminel, mais à considérer, en particulier, la violence familiale comme un défi communautaire beaucoup plus complexe à l'égard duquel le système de justice pénale et le Code criminel peuvent jouer un rôle et la communauté doit vraiment trouver des réponses globales, coordonnées et concertées.

Au fur et à mesure qu'il a acquis une expertise en matière de violence familiale, le système de justice pénale s'est éloigné des organismes communautaires, à mon avis. Il a dit « non, nous nous en occupons », mais en vérité, ce n'est pas le cas. C'est pourquoi le nombre de signalements à la police est si faible et qu'il existe une méfiance à l'égard de l'ensemble du système.

Le sénateur Manning : Merci à nos témoins de ce soir. J'approuve certainement bon nombre des observations qui ont été faites, à savoir que nous avons affaire à une situation extrêmement complexe lorsqu'il s'agit de la violence entre partenaires intimes et la violence familiale. J'ai plusieurs questions à poser. J'aimerais m'adresser à Mme Redsky, si possible.

Senator Boisvenu's bill, in addition to the electronic monitoring device, favours a therapeutic approach to people who have committed acts of domestic violence. You talked about different programs that you offer, the Spirit of Peace family violence prevention program and so on, and I applaud you on those. Have you ever implemented a therapy program to help abusive men improve their behaviour? If so, can you give us any of the results from those programs?

Ms. Redsky: Yes. Our Spirit of Peace Program operates three nights a week for open groups. You come if you want to, but 50% are mandated, and 50% are coming because they want to. On each one of those nights in those open groups there are between 40 and 50 men attending, each of those evenings. I think that speaks to the power of an Indigenous-led organization creating an opportunity for those circles to talk about peace, to talk about the spirit of peace and to talk about their role in perpetuating, for the most part, domestic violence. Oftentimes, we know that they are victims themselves. There is that aspect of it as well.

The power of the circle is critically important because when we have especially the mandated men who are coming, their first time coming, they're mad. They are mad that they're there. We find that the madder they are, the more opportunity we have to work with them. The mandate for taking this program — in order to get a letter to take to court — is eight sessions. They have to see us eight times before we give a letter. Those are eight opportunities that we see as critical opportunities to go through our curriculum that is rooted in Indigenous values of healing.

It's important because a lot of mainstream organizations still do that shame-based type of programming for men. Ours is more of a healing approach. I think it speaks to the fact that we have 40 or 50 men coming per night, three nights a week, to the open group.

There is also an opportunity to take closed groups, and those are more focused on taking the healing to the next step. Those closed groups operate twice a year with a smaller group of 12 men. They're the same men from beginning to end. You can't jump in and jump out of the closed groups.

We've been running Spirit of Peace Program for over 25 years. We have seen that there is value in having them mandated to come because otherwise they would never come on their own. That just would not happen. I find that the more angry they are, the more opportunity there is for us to introduce those healing opportunities. That's why I do support the ankle bracelet as part of a continuum of services that also mandates the therapy piece of it.

En plus d'ajouter des dispositions sur le port d'un dispositif de surveillance à distance, le projet de loi du sénateur Boisvenu favorise une approche thérapeutique à l'égard des personnes qui ont commis des actes de violence familiale. Vous avez parlé des différents programmes que vous offrez, comme le programme de prévention de la violence familiale Spirit of Peace, et je vous félicite. Avez-vous déjà mis en œuvre un programme de thérapie pour aider les hommes violents à améliorer leur comportement? Si oui, pouvez-vous nous parler des résultats de ces programmes?

Mme Redsky : Oui. Notre programme Spirit of Peace est offert trois soirs par semaine à des groupes ouverts. Les gens viennent s'ils le veulent, mais 50 % sont obligés d'y participer et 50 % le font de leur propre gré. Chacun de ces soirs, entre 40 et 50 hommes participent à ces séances en groupe ouvert. Je pense que cela en dit long sur la capacité d'une organisation dirigée par des Autochtones qui crée une occasion pour ces cercles de parler de paix, de l'esprit de paix et du rôle qu'ils jouent dans la perpétuation de la violence familiale, essentiellement. Souvent, nous savons qu'ils sont eux-mêmes des victimes. Il y a aussi cet aspect à prendre en compte.

Le pouvoir du cercle est d'une importance capitale parce que, en particulier, lorsque les hommes qui doivent obligatoirement suivre le programme viennent pour la première fois, ils sont en colère. Ils sont furieux d'être là. Nous constatons que plus ils sont en colère, plus nous avons la possibilité de travailler avec eux. Dans le cadre de ce programme, ils doivent obligatoirement participer à huit séances pour obtenir une lettre à présenter au tribunal. Ils doivent nous rencontrer à huit reprises avant que nous leur remettions une lettre. Ce sont huit occasions que nous considérons comme essentielles dans notre programme, qui est ancré dans les valeurs autochtones de guérison.

C'est important, car beaucoup d'organismes continuent à offrir aux hommes des programmes fondés sur la honte. Le nôtre est davantage axé sur la guérison. Je pense que cela se reflète dans le fait que 40 ou 50 hommes viennent chaque soir, trois soirs par semaine, participer aux séances du groupe ouvert.

Il est également possible de participer à des groupes fermés, qui se concentrent davantage sur l'étape suivante de la guérison. Ces séances en groupes fermés ont lieu deux fois par année et comprennent un nombre plus restreint de participants, soit 12 hommes. Ce sont les mêmes hommes du début à la fin. On ne peut aller et venir lorsqu'il s'agit des groupes fermés.

Nous gérons le programme Spirit of Peace depuis plus de 25 ans. Nous avons constaté qu'il est bon d'obliger les hommes à y participer, car sinon ils ne le feraient jamais de leur propre initiative. Cela ne se produirait tout simplement pas. Je constate que plus ils sont en colère, plus nous avons l'occasion de leur offrir des possibilités de guérison. C'est pourquoi j'appuie l'utilisation du bracelet électronique dans le cadre d'une série de services qui rend également obligatoire la thérapie.

Senator Manning: Mr. Wheeliker, Senator Boisvenu's approach is based on giving back confidence to women victims of domestic violence by acting at the beginning of the judicial process. Do you think the measures in Bill S-205 will be an effective approach to restore the confidence of domestic violence victims who are afraid to report the violence that they experience? As we all know, in 2019 stats, about 80% of victims of domestic violence failed to report the incidents of violence toward them. Is the approach of Bill S-205 an improvement in your view?

Mr. Wheeliker: I'm not convinced that taking an action at the beginning, at the bail piece of the criminal justice process, is the best use of resources and the best time. I don't think it's going to have any impact on the number of victims reporting to police. I think victims want to see that both the criminal justice system and the community agencies are in there for the long run to support them.

This is anecdotal, but what I've seen is that if this is the first criminal justice response — that is, the first time police have been involved — there's probably an 80% chance that the couple will reconcile, and probably before the end of the bail period. That's one thing that maybe the committee wants to get some data on. There might be an expert out there who might have information on that. That's been my experience, namely, that there's a high likelihood of reconciliation shortly after the offence or shortly after the jail or the remand period.

I'm not convinced that at the bail process is the best time to implement an ankle bracelet monitoring program. In my experience, a better time is during either the community corrections or the probation order time because the couple will have decided whether or not they're reconciling by then. Again, for the type of offender who is obsessed with getting her back and monitoring her, that had a huge impact.

[Translation]

Senator Dupuis: I'd like to thank the witnesses for coming today. Ms. Redsky, you spoke about your violence prevention program and about men who had been forced by a court decision to take part in the program. You said that the goal had to be centred on victims. What programs does your centre manage for women interested in victims of violence?

Le sénateur Manning : Monsieur Wheeliker, l'approche du sénateur Boisvenu se base sur l'idée de redonner confiance aux femmes victimes de violence familiale en agissant dès le début du processus judiciaire. Pensez-vous que les mesures prévues dans le projet de loi S-205 constituent une approche efficace pour redonner confiance aux victimes de violence familiale qui ont peur de dénoncer la violence qu'elles subissent? Comme nous le savons tous, les statistiques de 2019 indiquent qu'environ 80 % des victimes de violence familiale n'ont pas signalé les incidents de violence qu'elles ont subis. L'approche du projet de loi S-205 constitue-t-elle une amélioration à votre avis?

M. Wheeliker : Je ne suis pas convaincu que prendre des mesures au début, au moment de la mise en liberté sous caution dans le processus de justice pénale, constitue la meilleure façon d'utiliser les ressources et qu'il s'agisse du meilleur moment. Je ne pense pas qu'il y aura un effet sur le nombre de victimes qui dénoncent à la police. Je pense que ce que les victimes veulent, c'est voir que le système de justice pénale et les organismes communautaires sont là pour les soutenir à long terme.

C'est anecdotique, mais j'ai constaté que si c'est la première mesure de justice pénale — c'est-à-dire la première fois que la police intervient —, il y a probablement 80 % de chances que le couple se réconcilie, et probablement avant la fin de la période de liberté sous caution. C'est un élément au sujet duquel le comité voudrait peut-être obtenir des données. Il y a peut-être un spécialiste qui pourrait avoir des renseignements à vous fournir à ce sujet. Je sais d'expérience que la probabilité qu'il y ait réconciliation est forte peu après l'infraction ou peu après la période d'emprisonnement ou de détention provisoire.

Je ne suis pas convaincu que le processus de libération sous caution soit le meilleur moment pour mettre en place un programme de surveillance par bracelet électronique. D'après mon expérience, un meilleur moment est la période liée aux services correctionnels communautaires ou à l'ordonnance de probation, car le couple aura décidé de se réconcilier ou non à ce moment-là. Encore une fois, pour le type de contrevenant qui est obsédé par l'idée de ramener la personne et de la surveiller, il y a eu des répercussions énormes.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Je remercie les témoins d'être ici aujourd'hui. Madame Redsky, vous avez parlé de votre programme de prévention de la violence et vous avez parlé des hommes forcés de participer à ce programme par décision du tribunal. Vous dites que l'objectif doit être centré sur les victimes. Quels sont les programmes que votre centre administre concernant les femmes qui s'intéressent aux victimes de violence?

[English]

Ms. Redsky: The Spirit of Peace Program has a men's component that we're focusing on because the reality in our city is that the perpetrators are most often men. So the curriculum is focused on the healing components regarding what brought on the violence and what can prevent the violence from happening in the future.

For the women's program, it's the same. There are closed groups and open groups that happen three times a week. The closed group, which is twice a year, is similar. That focus is more on healing from the violence. That is, creating those safety plans and what they need to work on around their healing journey. Oftentimes, they are having to find a new place and rebuild their whole life, take care of the kids. So there would be the healing component regarding that.

The curriculum for the children is they most likely witnessed the violence. We have a specific curriculum that helps work through the services and supports and the journey that they need to go through as part of witnessing the violence.

The programs focusing on the teens prioritize those healthy relationships as teens grow so they understand what violence is. They may or may not have been impacted, but this is an opportunity to ensure we're not repeating the cycle of violence through the children and teens. It focuses in on what a healthy relationship is, how to recognize violence and what to do in a situation if you become placed in a situation. The curriculum is focused and targeted toward those who are going to benefit from ending violence. That is the goal of our centre.

It's also important to recognize that not all of the men who are participating in the men's side of Spirit of Peace Program are Indigenous. I hope we don't assume that only Indigenous men are perpetrating violence against Indigenous women. That's not the case at all. I hope that's clear.

[Translation]

Senator Dupuis: I have an additional question. Is your organization involved in the criminal justice system before decisions have been made, such as requiring men to take part in your program? Is your organization engaged, in one way or another, in the judicial system? Do you consider your centre to be a stakeholder in the administration of criminal justice, or if not, that it should be?

[Traduction]

Mme Redsky : Notre programme comporte un volet destiné aux hommes sur lequel nous nous concentrons, car la réalité, dans notre ville, c'est que, le plus souvent, les agresseurs sont des hommes. Le programme est donc axé sur les éléments de guérison concernant les causes des actes de violence et les moyens de les empêcher de se produire à l'avenir.

Pour ce qui est du programme destiné aux femmes, c'est la même chose. Des séances en groupes fermés et en groupes ouverts ont lieu trois fois par semaine. Les séances en groupe fermé, qui se tiennent deux fois par année, sont similaires. Elles sont davantage axées sur la guérison des personnes qui ont vécu la violence. Il s'agit d'élaborer des plans de sécurité et de déterminer ce qu'elles doivent faire dans le cadre du processus de guérison. Souvent, elles doivent trouver un nouvel endroit, reconstruire leur vie et s'occuper de leurs enfants. Il y a donc une composante de guérison à cet égard.

Pour ce qui est des enfants, ils ont très probablement été témoins de la violence. Nous avons un programme spécifique pour les aider sur le plan des services et des mesures de soutien et du parcours qu'ils doivent effectuer en tant que témoins de la violence.

Les programmes axés sur les adolescents insistent sur les relations saines à mesure que les adolescents grandissent, afin qu'ils comprennent ce qu'est la violence. Ils peuvent ou non avoir été touchés, mais c'est là une occasion de veiller à ce que le cycle de la violence ne se répète pas à travers les enfants et les adolescents. Le programme porte sur ce qu'est une relation saine, sur la manière de reconnaître la violence et sur ce qu'il faut faire si l'on se retrouve dans une telle situation. Le programme est axé sur les personnes qui bénéficieront de la fin de la violence. C'est l'objectif de notre centre.

Il est également important de comprendre que les hommes qui participent au volet masculin du programme Spirit of Peace ne sont pas tous des Autochtones. J'espère que nous ne supposons pas que seuls les hommes autochtones commettent des actes de violence contre les femmes autochtones. Ce n'est pas du tout le cas. J'espère que c'est clair.

[Français]

La sénatrice Dupuis : J'aurais une question complémentaire. Est-ce que votre organisme est associé au système de justice criminelle avant que des décisions soient prises pour forcer, par exemple, des hommes à participer à votre programme? Est-ce que votre organisme est engagé, d'une façon ou d'une autre, dans le système judiciaire? Est-ce que vous considérez que votre centre est partie prenante dans l'administration de la justice criminelle ou devrait l'être, s'il ne l'est pas?

[English]

Ms. Redsky: Yes, we would be a stakeholder. We are a stakeholder in the justice system as it relates to our Spirit of Peace Program. It is the court that mandates an individual to the Spirit of Peace Program. As a program, particularly if there are any Indigenous parties that are impacted by violence — by gender-based violence or by domestic violence — then we definitely want to ensure that it's our organization and our healing program that is the one that is being mandated by the court for those people to participate.

[Translation]

Senator Dupuis: Are you also asked to collaborate in providing support to victims, or only when men are required to participate in your group's programs?

[English]

Ms. Redsky: We can be, but it's not driven by the justice system where we're asked. It would be driven by the men who are participating in our program and have graduated and feel that they could benefit from some of our advocacy as they're going to court. Our letters are recognized by the judicial system for them to take the eight sessions with us. We don't write a letter if we don't feel that person deserves the letter, for example, if they're coming to our program and they're not participating — if they're just sitting there and saying nothing, and we can see that they're just there and they're not learning anything or have no intention of changing anything. It's actually very rare, but we have not written a letter for court when we felt that the person had not started their healing journey to end the violence.

[Translation]

Senator Dupuis: Thank you.

[English]

Senator Pate: You mentioned dual arrests, Ms. Niman. I'm also familiar with a number of folks who end up with a countercharge or they're only the ones charged when it's women calling about violence. There was an example given by Mr. Wheeliker about when women go out of their zones. In that context, most of those times, in my experience, have been when men have first said, "You can't get the money for child support," or, "You need to meet with me." They know which zones to encourage women to go to. Often, they are the ones who notify the police and end up with the women being charged.

Is that your experience as well, or is that just the unusual perspective I have based on the work that I was doing?

[Traduction]

Mme Redsky : Oui, notre centre est une partie prenante. Nous sommes partie prenante du système de justice pour ce qui est de notre programme. Ce sont les tribunaux qui obligent une personne à participer au programme Spirit of Peace. Dans ce cadre, en particulier si des personnes autochtones sont touchées par la violence — qu'il s'agisse de violence fondée sur le genre ou de violence familiale —, nous voulons absolument nous assurer que c'est le programme de guérison de notre organisme que le tribunal ordonne à ces gens de suivre.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Est-ce qu'on vous demande aussi de collaborer au soutien que vous apportez aux victimes ou seulement dans le cas d'hommes auxquels on exige de participer aux programmes de votre groupe?

[Traduction]

Mme Redsky : C'est possible, mais cela ne vient pas du système de justice. Il s'agit des hommes qui participent à notre programme, qui ont réussi et qui estiment qu'ils pourraient bénéficier de notre travail devant les tribunaux. Nos lettres sont reconnues par le système judiciaire. Ils doivent participer à huit séances avec nous. Nous ne rédigeons pas de lettre si nous pensons que la personne ne le mérite pas, par exemple si elle suit notre programme, mais ne participe pas, c'est-à-dire qu'elle reste assise et ne dit rien et que nous constatons qu'elle est juste présente et qu'elle n'apprend rien ou n'a pas l'intention de changer quoi que ce soit. C'est en fait très rare, mais nous n'avons pas rédigé une lettre lorsque nous estimions que la personne n'avait pas entamé son parcours de guérison pour mettre fin à la violence.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Merci.

[Traduction]

La sénatrice Pate : Vous avez parlé des doubles arrestations, maître Niman. Je sais également qu'un certain nombre de personnes se retrouvent avec une contre-accusation ou qu'il n'y a qu'elles qui sont accusées lorsque ce sont des femmes qui appellent au sujet des actes de violence. M. Wheeliker a donné l'exemple des femmes qui sortent de leur zone. Dans ce contexte, d'après mon expérience, la plupart du temps, les hommes leur ont d'abord dit « tu n'auras pas l'argent pour la pension alimentaire » ou « tu dois me rencontrer ». Ils savent dans quelles zones inciter les femmes à se rendre. Souvent, ce sont eux qui préviennent la police et ce sont les femmes qui finissent par être inculpées.

Cela correspond-il à votre expérience également, ou n'est-ce qu'une situation inhabituelle que j'ai vue dans le cadre du travail que j'effectuais?

Ms. Niman: Thanks for your question. Based on what NWAC knows about the myriad of reasons that inform hesitancy to disclose family violence, like some of the ones you mentioned — maybe they're the primary breadwinner, maybe that means they have to leave their home, oftentimes wider cultural, familial and community concerns — if those all play into the reasons why a woman would fear calling the police or disclosing violence to somebody, like a third party, those would also inform her hesitancy or vulnerability to being manipulated by somebody who's trying to get what they want.

When this whole thing is predicated upon manipulating power and control, and there aren't healing services, a woman might also be encouraged to initiate her own healing if there are no alternatives to doing that. I won't speculate without having a case in front of me, but we do know from the women we hear from that when there aren't those healing resources, they often feel like it's incumbent upon them to mend fences — even as the victim in those situations. That's where we need stronger supports in the community.

The voice we're also not hearing is, of course, the children's. NWAC's hope is that when Indigenous children see that their parents or aunts and grandmothers are experiencing violence, they see that someone is coming to help them and that that person does so in a positive, respectful, culturally appropriate way.

Mr. Wheeliker: I would agree that there's "nice" manipulation and there's nasty manipulation, but in an intimate-partner-violence relationship, it's pretty much always manipulation. When women are meeting with the offender outside of a geo-zone, they're being drawn there with nice manipulation, and then it very often is a combination of both during every contact that they have. There are literally the nice promises and then the nasty threats.

Senator Manning: I want to thank our witnesses. I struggle with some of this, trying to find answers, because we have situations where in many cases that I've dealt with over the past number of years, it's the sixth or seventh time that a woman is abused before she reports, finds the courage — or finds the avenue maybe, not the courage — to do the reporting, if they're lucky to be still alive. I realize we're trying to put things in place to help these people, but it seems to be a very slow process. I'm wondering if by hoping that we have all the ducks lined up before we can really do something, we are failing the victims in some way, shape or form.

Me Niman : Je vous remercie de la question. D'après ce que l'Association des femmes autochtones du Canada sait au sujet des diverses raisons qui font hésiter les femmes à dénoncer la violence familiale, comme certaines de celles que vous avez mentionnées — peut-être qu'elles sont le principal soutien de famille, peut-être qu'elles devraient alors quitter leur maison, ou souvent il y a des préoccupations culturelles, familiales et communautaires plus vastes —, si tous ces éléments interviennent dans les raisons pour lesquelles une femme craindrait d'appeler la police ou de dénoncer la violence à quelqu'un, comme un tiers, cela pourrait aussi la faire hésiter par crainte d'être manipulée par quelqu'un qui essaie d'obtenir ce qu'il veut.

Lorsque tout cela repose sur la manipulation du pouvoir et du contrôle et qu'il n'y a pas de services de guérison, une femme peut aussi être encouragée à entreprendre sa propre guérison s'il n'y a pas d'autres solutions. Je ne vais pas spéculer sans avoir un cas devant moi, mais nous savons, d'après ce que nous disent les femmes, que lorsque ces ressources de guérison ne sont pas offertes, elles ont souvent l'impression qu'il leur incombe de réparer les pots cassés, et ce, même en tant que victimes dans ces situations. C'est à cet égard que nous avons besoin de mesures de soutien plus solides dans la communauté.

En outre, nous n'entendons pas non plus, bien sûr, la voix des enfants. Notre association espère que lorsque les enfants autochtones constatent que leurs parents, leurs tantes ou leurs grands-mères sont victimes de violence, ils voient que quelqu'un vient les aider et que cette personne le fait d'une manière positive, respectueuse et adaptée à leur culture.

M. Wheeliker : Je conviens qu'il y a la manipulation « gentille » et la manipulation méchante, mais lorsqu'on parle de violence entre partenaires intimes, il s'agit presque toujours de manipulation. Lorsqu'une femme rencontre le contrevenant à l'extérieur d'une zone géographique, c'est qu'on l'a manipulée gentiment pour qu'elle le fasse, et il y a très souvent une combinaison des deux à chaque contact. On passe littéralement des belles promesses aux menaces.

Le sénateur Manning : Je tiens à remercier nos témoins. J'ai du mal à trouver des réponses à certaines de ces questions, parce qu'il y a des situations où, dans de nombreux cas que j'ai examinés au cours des dernières années, une femme peut être victime de violence six ou sept fois avant qu'elle ne le signale, avant qu'elle trouve le courage qu'il faut — ou qu'elle trouve le chemin peut-être, et non pas le courage — pour le faire, si elle a la chance d'être encore en vie. Je me rends compte que nous essayons de mettre des choses en place pour aider ces personnes, mais il semble que le processus est très lent. Je me demande si, en espérant que tous les éléments soient réunis avant de pouvoir faire quelque chose, nous ne laissons pas tomber les victimes d'une manière ou d'une autre.

I don't have the answer, to be honest with you, because I struggle with it. I don't think there will ever come a day when we have all the ducks lined up. Living in hope is great, hoping that things happen, but the fact is that women are being abused in greater numbers than ever. In Aboriginal communities their numbers are 2.7 times the national average, from the latest numbers I've seen.

I'm trying to find if anybody has put forward some suggestions on how we get to a point where a woman feels — and I use “woman” — a woman feels safe or powerful enough to be able to pick up the phone and report. Maybe it's not even a question, because I really struggle with this. It seems there are so many people out there — and I congratulate all of you for your efforts — trying to put in place a system that protects everybody. But that's not ever going to happen, in my view. If we save one life, if we save 10 lives, aren't we doing something right then?

Ms. Niman: Thank you for your thoughts. Your struggle is understandable. I think what this bill is trying to do is create a nexus between the criminal justice system, the victim and the offence. I think where the help is, speaking from experience with smaller or more geographically remote communities, there is a relationship between the police, because that's the point of contact, and those who disclose family violence. When there is distrust that informs that relationship, then there's that hesitancy you speak of, of making the phone call, seeking the criminal justice system's help in dealing with the problem.

One of the things that NWAC leans heavily upon is the work done by the National Inquiry. Their Call for Justice 9.2 calls on police — and I'm going to connect it to this bill — if this is enacted and this is an option on the table now for there to be increased victim consultation, that needs to go hand in hand with training to the people providing those services — largely police — to make sure there's community outreach in building that bridge and that trust again.

That's going to look like “knowing, understanding, and respecting” the Indigenous people they're serving in their communities and providing a victim service delivery within the gamut of the criminal justice system that must always be culturally appropriate, reflect no systemic bias or racism toward the Indigenous women who are calling and make sure it's all couched in an understanding of trauma-informed approaches so we're not revictimizing victims; we're not furthering the wedge or the divide between the police and the Indigenous women who are victims.

Within the confines of the criminal justice system and the nexus of this bill, I think that's a path forward.

Pour être honnête, je n'ai pas la réponse. Je ne pense pas qu'un jour, nous aurons tous les atouts en main. Vivre dans l'espoir, espérer que les choses se passent, c'est bien, mais le fait est que les femmes victimes de violence sont plus nombreuses que jamais. Dans les communautés autochtones, leur nombre est 2,7 fois supérieur à la moyenne nationale, d'après les dernières données que j'ai vues.

J'essaie de savoir si quelqu'un a suggéré des manières d'arriver à un point où une femme se sent — et j'utilise le mot « femme » — suffisamment forte et en sécurité pour pouvoir prendre le téléphone et signaler un cas. Ce n'est peut-être même pas une question, car j'ai beaucoup de difficulté avec cela. Il semble qu'il y a tant de gens — et je vous félicite tous de vos efforts — qui tentent de mettre en place un système qui protège tout le monde. Mais selon moi, cela n'arrivera jamais. Si nous sauvons une vie, si nous sauvons 10 vies, ne faisons-nous pas quelque chose de bien dans ce cas?

Me Niman : Je vous remercie de vos réflexions. Les difficultés que vous éprouvez sont compréhensibles. Je pense que ce projet de loi essaie de créer des liens entre le système de justice pénale, la victime et l'infraction. Je pense qu'il y a de l'aide — et je parle de mon expérience avec des collectivités plus petites ou plus éloignées géographiquement — lorsqu'une relation est établie entre la police, car c'est le point de contact, et les personnes qui signalent des cas de violence familiale. Toutefois, lorsque la méfiance s'installe dans cette relation, les gens hésitent à faire les appels nécessaires, comme vous le disiez, et ils hésitent à demander l'aide du système de justice pénale pour résoudre le problème.

L'Association des femmes autochtones du Canada, l'AFAC, s'appuie fortement, entre autres, sur le travail effectué dans le cadre de l'enquête nationale. L'appel à la justice 9.2 de l'enquête demande à la police — et je veux établir un lien avec le projet de loi —, si cette mesure est adoptée et qu'il est maintenant possible de consulter davantage les victimes, d'accroître la formation des personnes qui fournissent ces services — surtout la police —, afin de créer des liens avec la collectivité et de rétablir la confiance.

Il s'agira de « connaître, comprendre et respecter » les Autochtones qu'ils servent dans leurs collectivités et de fournir des services aux victimes dans le cadre du système de justice pénale, qui doit toujours être adapté à la culture, ne pas refléter de préjugés ou de racisme systémique à l'égard des femmes autochtones qui demandent de l'aide, et s'assurer que tout cela s'inscrit dans le cadre d'approches qui tiennent compte des traumatismes, afin de ne pas revictimiser les victimes et de ne pas creuser le fossé entre la police et les femmes autochtones qui sont des victimes.

Je pense donc que c'est la voie à suivre dans les limites du système de justice pénale et dans le cadre du projet de loi.

The Chair: I want to thank all the witnesses for your testimony. We've learned a lot from you. Thank you for being here.

Senators, I just have a few announcements to make. One, tomorrow we are in room B30, not in this room. Second, I want to thank the interpreters. I know the first panel was very difficult for you, and you were very patient with us and did not complain. It's very much appreciated. Thank you so much.

(The committee adjourned.)

La présidente : Je tiens à remercier tous les témoins de leurs contributions aujourd'hui. Nous avons beaucoup appris de vous. Je vous remercie d'avoir comparu.

Sénateurs, j'ai quelques annonces à faire. Tout d'abord, demain, nous nous réunirons dans la salle B30, et non dans cette salle. Deuxièmement, je tiens à remercier les interprètes. Je sais que la première heure a été très difficile pour vous, mais vous avez été très patients avec nous et vous ne vous êtes pas plaints. Nous vous en sommes très reconnaissants.

(La séance est levée.)
