

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, September 28, 2023

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 11:46 a.m. [ET] to study Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code (bail reform).

**Senator Brent Cotter** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Good morning, honourable senators. I call to order this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

[*English*]

We will begin by introducing ourselves, starting with the deputy chair.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Pierre-Hugues Boisvenu, senator from Quebec.

**Senator Gold:** Good morning. I'm Marc Gold, government representative in the Senate and senator from Quebec.

[*English*]

**Senator Klyne:** Good morning, Senator Marty Klyne from Saskatchewan, Treaty 4 territory.

[*Translation*]

**Senator Clement:** Bernadette Clement, senator from Ontario.

[*English*]

**Senator Pate:** Kim Pate, and I live here in the unceded, unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabeg.

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** Renée Dupuis, senator for the senatorial division of The Laurentides, Quebec.

[*English*]

**Senator Jaffer:** Welcome. Mobina Jaffer from British Columbia.

**The Chair:** I am Brent Cotter, a senator from Saskatchewan and the chair of the committee.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 28 septembre 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 46 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel (réforme sur la mise en liberté sous caution).

**Le sénateur Brent Cotter** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Bonjour, honorables sénatrices et sénateurs. Je déclare ouverte cette réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

[*Traduction*]

Nous allons commencer à nous présenter, en commençant avec le vice-président.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Pierre-Hugues Boisvenu, sénateur du Québec.

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

[*Traduction*]

**Le sénateur Klyne :** Bonjour, je suis le sénateur Marty Klyne de la Saskatchewan, du territoire visé par le Traité n° 4.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

**La sénatrice Pate :** Kim Pate, et je vis ici sur le territoire non cédé et non abandonné du peuple algonquin anishinabe.

[*Français*]

**La sénatrice Dupuis :** Renée Dupuis, sénatrice de la division des Laurentides, au Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Jaffer :** Bienvenue. Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique.

**Le président :** Je suis Brent Cotter, sénateur de la Saskatchewan et président du comité.

Honourable senators, we are meeting once again to continue our study of Bill C-48, An Act to amend the Criminal Code (bail reform).

We have three groups presenting. I will introduce them in the order in which they probably appear on your list. Given that our first presenter is still catching his breath from arriving straight from the airport, I think we'll invite Mr. Bytensky to speak second.

From the Criminal Lawyers Association, we have Boris Bytensky, Treasurer. Welcome, Mr. Bytensky. From the Indigenous Bar Association, by video conference, we have Christa Big Canoe, Member at Large. Welcome back, Ms. Big Canoe. From the Canadian Association of Black Lawyers, we have Kristian Ferreira, Community Liaison, joining us also by video conference, and Theresa Donkor, Member, Advocacy Committee and Criminal Justice subcommittee, also joining us by video conference. Welcome and thank you for joining us.

We will begin the remarks from you, if we may, Ms. Big Canoe. I invite you to present for about five minutes. We will ask each of the presenters to do the same for five minutes, to be followed by questions and dialogue with the committee members.

**Christa Big Canoe, Member at Large, Indigenous Bar Association:** Thank you, Mr. Chair, and good morning, senators. I am Christa Big Canoe. I am a member at large with the Indigenous Bar Association, or IBA, in Canada. I am here as a witness on behalf of the IBA.

I would just like — [Technical difficulties]. Last week we heard Senator Gold comment about how having discussions on bail reform with Indigenous organizations like the IBA has been an important part of developing a legislative approach that will help protect Indigenous communities from violent crime while recognizing the need to continue combating the over-representation of Indigenous people in the criminal justice system.

Just so it is clear, the IBA did not consult or make any substantive contributions in drafting this bill. It is rather disingenuous that a broad comment is made, and the IBA wishes to make it clear that in no way was any prior discussion on bail reform an endorsement of this bill. The IBA does appreciate the opportunity to appear before the committee to share their position on this bill in a more formal way. It is also noteworthy that Aboriginal Legal Services was not consulted on the bill, nor were they invited to speak to this committee, despite their known advocacy and mandate on law reform.

Honorables sénateurs, nous nous réunissons à nouveau aujourd'hui pour poursuivre notre étude du projet de loi C-48, Loi modifiant le Code criminel (réforme sur la mise en liberté sous caution).

Nous aurons trois groupes qui feront des déclarations. Je vais les présenter dans l'ordre dans lequel ils apparaissent probablement sur votre liste. Étant donné que notre premier intervenant est encore en train de reprendre son souffle après être arrivé directement de l'aéroport, je pense que nous allons inviter Me Bytensky à prendre la parole en second.

De la Criminal Lawyers Association, nous recevons Boris Bytensky, trésorier. Bienvenue, maître Bytensky. De l'Association du Barreau autochtone, nous accueillons Christa Big Canoe, membre à titre personnel. Bon retour parmi nous, maître Big Canoe. De l'Association des avocats noirs du Canada, nous recevons Kristian Ferreira, agent de liaison communautaire, qui se joint à nous par vidéoconférence, et Theresa Donkor, membre, Comité de défense et Sous-comité de justice pénale, qui se joint également à nous par vidéoconférence. Bienvenue et merci de votre présence.

Nous allons commencer avec votre exposé, si vous le permettez, maître Big Canoe. Je vous invite à faire votre déclaration pendant cinq minutes environ. Nous demanderons à tous les témoins de faire de même pendant cinq minutes, puis les déclarations seront suivies de questions et d'un dialogue avec les membres du comité.

**Me Christa Big Canoe, membre à titre personnel, Association du Barreau autochtone :** Merci, monsieur le président, et bonjour, sénateurs. Je suis Christa Big Canoe. Je suis membre à titre personnel de l'Association du Barreau autochtone, ou ABA, au Canada. Je suis ici comme témoin au nom d'ABA.

J'aimerais juste... [Difficultés techniques]. La semaine dernière, nous avons entendu le sénateur Gold mentionner le fait que des discussions sur la réforme sur la liberté sous caution avec des organisations autochtones comme l'ABA ont joué un rôle important dans l'élaboration d'une approche législative qui contribuera à protéger les communautés autochtones contre les crimes violents tout en reconnaissant la nécessité de continuer à lutter contre la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Je tiens à préciser que l'ABA n'a pas été consultée et n'a pas contribué de manière substantielle à la rédaction de ce projet de loi. Il est plutôt fallacieux de faire un commentaire général, et l'ABA souhaite préciser qu'en aucun cas une discussion antérieure sur la réforme de la mise en liberté sous caution n'a été une approbation de ce projet de loi. L'ABA est reconnaissante d'avoir l'occasion de comparaître devant le comité pour faire part de sa position sur ce projet de loi de manière plus officielle. Il convient également de noter que les services juridiques autochtones n'ont pas été consultés sur le

Previously, there had been submissions made to the standing Senate committee in relation to Bill C-75 — the predecessor to this one — and at the time, Aboriginal Legal Services had taken the position that domestic violence is very serious, particularly in the way that it impacts Indigenous women and girls. They addressed the issue that — and this legislation raises a similar concern — the well-meaning attempts to address the scourge of domestic violence not only failed but had unintended consequences that can be damaging to the very people they are supposed to help, specifically Indigenous women. Very often, what we are seeing is a phenomenon of dual charging, which occurs when a man is charged with domestic assault, and he insists that his partner started it and should be charged. This has led to more and more women, particularly Indigenous women, becoming enmeshed in the criminal justice system. Police policies that grant no discretion to police officers when domestic violence is alleged exacerbate this problem.

With the passage of Bill C-75, there were some problems that came out of that that continue, particularly when we look at the practical outcome this bill will have as it relates to Indigenous women who are being charged for intimate partner violence. This is one of the main concerns with the provisions that we would like to address on behalf of the Indigenous Bar Association and jointly submit with Aboriginal Legal Services that there is potential harm, particularly to Indigenous women, as it relates to prior charges of intimate partner violence, knowing that Indigenous women and Indigenous individuals will often plead out, even when they are not guilty, because the consequences are less serious than when they are convicted in a trial.

Last year, the House of Commons committee heard from the John Howard Society of Canada that, compared to other countries, Canada's proportion of total prisoners in pretrial detention is shockingly high. Canada's pretrial prisoners amount to 38.7% of the total prison population. Compared to other developed countries, that proportion jeopardizes Canada's reputation as a country that takes the presumption of innocence and rights to reasonable bail seriously.

This is even more important to contextualize when we talk about Indigenous people, because Indigenous people are less often granted bail and more often face remand than non-Indigenous people. In 2020-21, Indigenous people in Canada were incarcerated at a much higher rate than non-Indigenous

projet de loi et n'ont pas été invités à s'exprimer devant ce comité, malgré leur défense connue et leur mandat en matière de réforme du droit.

Des mémoires ont précédemment été soumis au comité sénatorial permanent en lien avec le projet de loi C-7 — le prédécesseur de ce projet de loi — et à l'époque, Services juridiques pour les Autochtones avaient estimé que la violence conjugale était très grave, plus particulièrement en ce qui concerne son incidence sur les femmes et les jeunes filles autochtones. Ils ont abordé le fait que — et cette mesure législative soulève une préoccupation semblable — les tentatives bien intentionnées de s'attaquer au fléau de la violence conjugale ont non seulement échoué, mais ont eu des conséquences involontaires qui peuvent nuire aux personnes qu'elles sont censées aider, en particulier les femmes autochtones. Très souvent, nous constatons des mises en accusation doubles, qui surviennent lorsqu'un homme est accusé de violence conjugale, et il insiste pour dire que c'est sa partenaire qui a commencé et qu'elle devrait être inculpée. De plus en plus de femmes, en particulier des femmes autochtones, se retrouvent ainsi mêlées au système de justice pénale. Les politiques des services de police qui n'accordent aucun pouvoir discrétionnaire aux agents de police en cas d'allégation de violence conjugale exacerbent ce problème.

L'adoption du projet de loi C-75 a donné lieu à certains problèmes qui persistent, en particulier lorsque nous examinons les conséquences pratiques de ce projet de loi pour les femmes autochtones accusées de violence entre partenaires intimes. C'est l'une des principales préoccupations liées aux dispositions que nous aimerions aborder au nom de l'Association du Barreau autochtone et soumettre conjointement avec Services juridiques pour les Autochtones, à savoir qu'il existe un préjudice potentiel, en particulier pour les femmes autochtones, en ce qui concerne les accusations antérieures de violence à l'égard d'un partenaire intime, sachant que les femmes autochtones et les individus autochtones plaident souvent coupables, même s'ils ne sont pas coupables, parce que les conséquences sont moins graves que lorsqu'ils sont condamnés lors d'un procès.

L'année dernière, le comité de la Chambre des communes a été informé par la Société John Howard du Canada que, par rapport à d'autres pays, la proportion de prisonniers en détention avant procès au Canada est étonnamment élevée. Les prisonniers en détention avant procès au Canada représentent 38,7 % de la population carcérale totale. Comparativement à d'autres pays développés, cette proportion compromet la réputation du Canada en tant que pays qui prend au sérieux la présomption d'innocence et le droit à un cautionnement raisonnable.

Il est d'autant plus important de situer le contexte lorsqu'il est question des populations autochtones, car les Autochtones sont moins susceptibles d'être libérés sous caution et sont plus souvent confrontés à la détention provisoire que les non-Autochtones. En 2020-2021, le taux d'incarcération des

people. We're talking current and contemporary statistics. On an average day that year, there were 42.6 Indigenous people in provincial custody per 10,000 population compared to 4 to 10,000 population of non-Indigenous people. This is a statistic from Statistics Canada from this summer, 2023.

The federal incarceration rate of Indigenous women continues to be much higher. In fact, it is 12.5 times higher than that of non-Indigenous women. As of May 2022, Indigenous women accounted for half of the female population in federal penitentiaries.

In 2021, for all provinces and territories, 67% of persons supervised in adult provincial custodial centres on an average day were on remand. If they are on remand, this is pretrial custody.

The IBA and Aboriginal Legal Services fear that the intimate partner violence, or IPV, reverse onus could further criminalize Indigenous women because of dual charging.

Colleagues of ours, who I believe will be testifying before you next week, the Canadian Civil Liberties Association, or the CCLA, have already submitted written submissions, and in their submissions, they discussed this issue. We support their submissions in relation to this. They quite properly point to the final report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls and note that Indigenous women may fear reporting violence because they themselves may be arrested or charged with abuse or violence. As a former lead counsel to that national inquiry, we heard across the country, as people testified, the impacts that this had when they tried to call the police for help but they either feared that they were also going to be charged or they were, indeed, charged.

Dual charging often results in women, who find themselves either in poverty or in circumstances, potentially, of more serious domestic violence, facing the criminal justice system in a way that the reverse onus will be very difficult for them. We already know that Indigenous people do not receive bail at the same rate as others.

As a final point — and this is my wrapping-up point — the Indigenous Bar Association in Canada and Aboriginal Legal Services support the CCLA's submission, specifically their Recommendation Number 2, which is a suggested amendment to address the over-representation of Aboriginal and vulnerable populations in the criminal justice system. It is important that this be done, because the prior section 493.2 of the Criminal Code that came in with Bill C-75 needs to have the adequate

Autochtones au Canada était beaucoup plus élevé que celui des non-Autochtones. Il s'agit de statistiques actuelles et contemporaines. En moyenne, cette année-là, il y avait 42,6 Autochtones en détention dans une prison provinciale pour 10 000 habitants, contre 4 pour 10 000 habitants chez les non-Autochtones. C'est une statistique provenant de Statistique Canada qui date de l'été 2023.

Le taux d'incarcération des femmes autochtones continue d'être beaucoup plus élevé. En fait, il est 12,5 fois plus élevé que celui des femmes non-autochtones. En mai 2022, les femmes autochtones représentaient la moitié de la population féminine dans les pénitenciers fédéraux.

En 2021, pour l'ensemble des provinces et des territoires, 67 % des personnes surveillées dans les centres de détention provinciaux pour adultes au cours d'une journée moyenne étaient en détention provisoire. S'ils sont en détention provisoire, c'est une détention préventive.

L'ABA et Services juridiques pour les Autochtones craignent que l'inversion du fardeau de la preuve en cas de violence entre partenaires intimes, ou VPI, criminalise davantage les femmes autochtones en raison des mises en accusation doubles.

Nos collègues qui, je crois, témoigneront devant vous la semaine prochaine, l'Association canadienne des libertés civiles, ou l'ACLIC, ont déjà soumis des mémoires écrits, dans lesquels ils ont abordé cette question. Nous appuyons leurs observations à ce sujet. Ils citent à juste titre le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et mentionnent que les femmes autochtones peuvent craindre de signaler des actes de violence parce qu'elles risquent d'être arrêtées ou accusées d'abus ou de violence. En tant qu'ancien avocat principal de cette enquête nationale, nous avons entendu dans tout le pays, au fil des témoignages, les conséquences de cette situation lorsque les personnes essayaient d'appeler la police pour obtenir de l'aide, mais qu'elles craignent d'être elles-mêmes inculpées ou qu'elles l'ont effectivement été.

Les mises en accusation doubles ont souvent pour conséquence que les femmes, qui se trouvent dans une situation de pauvreté ou dans des circonstances, potentiellement, de violence domestique plus grave, soient confrontées au système de justice pénale d'une manière que l'inversion du fardeau de la preuve sera difficile pour elles. Nous savons déjà que les Autochtones ne bénéficient pas du même taux de mise en libération sous caution que les autres.

Pour conclure — et c'est mon dernier point —, l'Association du Barreau autochtone et Services juridiques pour les Autochtones appuient le mémoire de l'ACLIC, et plus particulièrement la recommandation numéro 2, qui est un amendement suggéré visant à réduire la surreprésentation des populations autochtones et vulnérables dans le système de justice criminelle. Il est important de le faire, parce que l'ancien article 493.2 du Code criminel qui a été introduit avec le projet

uptake, and there needs to be a recognition, and it needs to be done in a way that can be seen on a record if this legislation is going through. We would implore you to make that amendment as suggested by our colleagues at the CCLA.

Thank you for your time.

**The Chair:** Thank you, Ms. Big Canoe.

Mr. Bytensky?

**Boris Bytensky, Treasurer, Criminal Lawyers Association:** Thank you very much, honourable chair and members of the committee, for having myself and the Criminal Lawyers Association attend to make these submissions to you.

We're here because the bail system in Canada is broken. It's just not broken in a way that you would think if you only read 280 character tweets on social media.

We have an enormous number of people in custody. Ms. Big Canoe just spoke of the percentage of people who are in pretrial detention compared to those who are sentenced, and those numbers have actually gone up. In Ontario, we are now at nearly the highest level of incarcerated individuals in our detention centres that we've ever had — the highest ever; we are pushing 10,000 — and 85% of them have never been convicted of the crime for which they are incarcerated; 15% are serving sentences.

The number of days that it takes to get a bail hearing in Ontario has gone up by 55%, in the measurable numbers that we have, the known statistics from 2019 to 2022, and, anecdotally, it seems that those numbers continue to grow rapidly. The vast majority of courts in Canada — and if I knew a little bit better, I would say all courts in Canada — are simply unable to process their bail matters in a timely way, resulting in significant bail delays to all manners of people throughout the country and, of course, disproportionately affecting our Indigenous, our racialized, our impoverished and our mentally ill.

We must recognize that a successful bail system does not require perfect compliance. No matter how stringent a system we have — and we do have a fairly conservative system, as many have commented — we will not have perfect compliance, and outlier dangerous events will continue to occur. Even if you took the obviously tongue-in-cheek step of incarcerating everybody without bail, that also would not affect public safety, because jails are very criminogenic and people will come out more dangerous than when they went in. The long-term and medium-term impacts on public safety would actually still be negative even if you incarcerated every single person who was charged

de loi C-75 doit être adopté de manière adéquate, et cela doit être reconnu d'une manière à ce que ce soit consigné dans un dossier si cette mesure législative est adoptée. Nous vous implorons d'apporter l'amendement suggéré par nos collègues de l'ACLC.

Je vous remercie du temps que vous m'avez consacré.

**Le président :** Merci, maître Big Canoe.

Maître Bytensky?

**Me Boris Bytensky, trésorier, Criminal Lawyers Association :** Je vous remercie, monsieur le président et mesdames et messieurs les membres du comité, de me permettre, ainsi qu'à la Criminal Lawyers Association, de vous faire ces déclarations.

Nous sommes ici parce que le système de libération sous caution au Canada est brisé. Il n'est pas brisé comme on pourrait le penser si on ne lisait que des gazouillis de 280 caractères sur les médias sociaux.

Nous avons énormément de personnes en détention. Me Big Canoe vient de parler du pourcentage de personnes qui sont en détention avant procès par rapport à celles qui sont condamnées, et ces chiffres ont augmenté. En Ontario, le nombre de personnes incarcérées dans nos centres de détention est presque le plus élevé que nous ayons jamais enregistré — c'est sans précédent, avec plus de 10 000 détenus — et 85 % d'entre elles n'ont jamais été reconnues coupables du crime pour lequel elles ont été incarcérées; 15 % purgent des peines.

Le nombre de jours qu'il faut avant d'obtenir une audience de libération sous caution en Ontario a augmenté de 55 %, selon les chiffres mesurables que nous avons, les statistiques connues de 2019 à 2022, et il semble que ces chiffres continuent d'augmenter rapidement. La grande majorité des tribunaux au Canada — et si j'en savais un peu plus, je dirais tous les tribunaux du Canada — sont tout simplement incapables de traiter leurs affaires de liberté sous caution en temps voulu, ce qui donne lieu à des retards importants dans la mise en liberté sous caution de toutes sortes de personnes dans tout le pays et, bien sûr, a une incidence disproportionnée sur les Autochtones, les personnes racisées, les personnes démunies et les personnes atteintes de maladie mentale.

Nous devons reconnaître qu'un système de mise en liberté sous caution efficace n'exige pas une conformité parfaite. Peu importe la rigueur de notre système — et nous avons un système assez conservateur, comme beaucoup l'ont fait remarquer —, nous n'aurons pas une conformité parfaite, et des événements dangereux exceptionnels continueront à se produire. Même si l'on prenait la décision, manifestement ironique, d'incarcérer tout le monde sans possibilité de libération sous caution, cela n'aurait pas d'incidence non plus sur la sécurité publique, car les prisons sont très criminogènes et les gens en sortiront plus dangereux qu'ils n'y sont entrés. Les effets à long et à moyen

with an offence, not to speak of the obvious constitutional and other practical problems that every one of them would face.

Bill C-48 seeks to address public safety concerns almost exclusively through the creation of a series of reverse onus provisions. Simply put, in our view, you cannot jail your way out of public safety risks; you will always have to be smarter about our bail reforms.

The proposed legislation has a series of very important points in its preamble. One of those is, after restating the various constitutional principles that apply to bail, that confidence in the administration of justice is eroded when people are either released on bail when their detention is justified or — and this is the important part — when an accused person is unnecessarily detained. Bill C-48 does attempt to target the first part of that provision, but it doesn't do anything to address the second.

In my respectful submission on behalf of the Criminal Lawyers Association, we are not arguing that reverse onus bail provisions are unconstitutional. The Supreme Court of Canada has already decided that it is not. It is rather the unintended consequences of creating new reverse onus provisions. Those unintended consequences combined with today's shameful inability to get bail hearings done on time will cause an even greater delay in bail courts. It will simply back up the system beyond the point that we're already at while really doing nothing to address public safety. I believe that the CCLA, as well as Professor Myers, who may be testifying before this committee, have more specific data.

The experience of our members is that reverse onus does not make the detention of an accused more likely. It has a negligible impact on whether an accused is released or whether they are detained in custody after a bail hearing. What it does is make bail hearings longer. It takes longer to get them on, it takes more time to put plans together, it requires more sureties to testify and it backs up the system beyond where we're at already. You are not going to have more people detained; in my view, you are just going to have more people waiting to have their day in court.

In my respectful view, in order to combat the problems of these unintended consequences, you must address three things.

terme sur la sécurité publique resteraient néfastes même si l'on incarcérait toutes les personnes accusées d'une infraction, sans compter les problèmes constitutionnels et pratiques évidents auxquels chacune d'entre elles serait confrontée.

Le projet de loi C-48 vise à répondre aux préoccupations de sécurité publique presque exclusivement en créant une série de dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve. Autrement dit, nous pensons qu'il est impossible d'échapper aux risques liés à la sécurité publique en recourant à la prison; il faudra toujours faire preuve de plus d'intelligence dans nos réformes de la mise en liberté sous caution.

La mesure législative proposée renferme une série de points très importants dans son préambule. L'un d'entre eux, après avoir rappelé les divers principes constitutionnels qui s'appliquent à la mise en liberté sous caution, est que la confiance dans l'administration de la justice est érodée lorsque des personnes sont mises en liberté sous caution alors que leur détention est justifiée ou — et c'est la partie importante — lorsqu'un accusé est détenu inutilement. Le projet de loi C-48 tente de cibler la première partie de cette disposition, mais il ne fait rien pour aborder la seconde.

Dans la respectueuse déclaration que j'ai faite au nom de la Criminal Lawyers Association, nous ne soutenons pas que les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve pour les libérations sous caution sont inconstitutionnelles. La Cour suprême du Canada a déjà décidé que ce n'est pas le cas. Il s'agit plutôt des conséquences involontaires de la création de nouvelles dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve. Ces conséquences involontaires, combinées à l'incapacité honteuse d'aujourd'hui à faire en sorte que les audiences sur la libération sous caution se déroulent dans les délais impartis, entraîneront un retard encore plus important dans les tribunaux de libération sous caution. Cela ne fera que retarder le système au-delà du point où nous sommes déjà, tout en ne faisant rien pour régler le problème de la sécurité publique. Je crois que l'ACLC et le professeur Myers, qui pourraient témoigner devant ce comité, disposent de données plus précises.

L'expérience de nos membres est que l'inversion du fardeau de la preuve ne rend pas la détention d'un accusé plus probable. Cela a une incidence négligeable sur la libération ou le maintien en détention d'un accusé après une audience de libération sous caution. Ce qu'il fait, c'est prolonger la durée des audiences de libération sous caution. Il faut plus de temps pour les organiser et élaborer des plans, il faut plus de garanties pour témoigner, ce qui engorge le système au-delà de ce qu'il est déjà. Il n'y aura pas plus de personnes détenues; à mon avis, il y aura juste plus de personnes qui attendront leur audience au tribunal.

À mon humble avis, pour lutter contre les problèmes de ces conséquences involontaires, vous devez aborder trois aspects.

Section 516 of the code, which permits three-day adjournments, must be clarified to say that adjournments can only be granted if requested by the prosecutor for legitimate and valid investigative reasons. It cannot be granted just because a matter is not reached. That is the law in Ontario already, but it needs to be codified in legislation to ensure it is applied throughout Canada.

The right to appear before a justice within 24 hours under section 503 must be clarified to say that anybody who attended within 24 hours, as they are currently required to do, must be given a chance to have their bail hearing that day, if they want it, with no excuses for lack of resources.

In my respectful view, without implementing these additional changes, you are simply going to throw the system further out of balance and compromise the rights of Canadians facing bail hearings throughout the entire country without meaningfully helping public safety. In fact, you will have the inverse effect in the long run.

Thank you.

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

We will now hear from the Canadian Association of Black Lawyers.

**Theresa Donkor, Member, Advocacy Committee and Criminal Justice subcommittee, Canadian Association of Black Lawyers:** Thank you and good afternoon. My name is Theresa Donkor, and I'm here today with Mr. Kristian Ferreira. We are both criminal defence lawyers and, as mentioned, we are members of the Canadian Association of Black Lawyers' criminal justice and police reform committee. We are honoured to speak on behalf of CABL today.

Last week, the Honourable Minister of Justice Arif Virani urged the House to pass this bill quickly in order to make Canadians safer. We share his desire to make our communities safer. We echo his sentiments that Canadians expect laws that both keep them safe and respect the rights that are entrenched in the Charter. However, we do not believe that Bill C-48 achieves those goals. We would like to provide three comments on the proposed bill.

First, we must express our concerns about the implications of the proposed bill on the Black community. There is no empirical evidence that this bill will achieve the public safety goals that it aims to address. There is, however, overwhelming evidence that a bill that seeks to incarcerate more people will disproportionately impact Black Canadians. Black people are

L'article 516 du Code, qui permet des ajournements de trois jours, doit être clarifié pour préciser que les ajournements ne peuvent être accordés que s'ils sont demandés par le procureur pour des raisons d'enquête légitimes et valables. Ils ne peuvent pas être accordés simplement parce qu'une affaire n'est pas close. C'est déjà prévu dans la loi en Ontario, mais elle doit être codifiée dans la mesure législative pour s'assurer qu'elle est appliquée dans tout le Canada.

Le droit de comparaître devant un juge dans les 24 heures en vertu de l'article 503 doit être clarifié pour préciser que toute personne qui s'est présentée dans les 24 heures, comme elle est actuellement tenue de le faire, doit avoir la possibilité de se présenter à l'audience de libération sous caution le jour même, si elle le souhaite, sans que l'excuse du manque de ressources puisse être invoquée.

À mon humble avis, si vous n'apportez pas ces changements additionnels, vous allez simplement déséquilibrer davantage le système et compromettre le droit des Canadiens qui sont confrontés à des audiences de libération sous caution dans l'ensemble du pays, sans pour autant contribuer de manière significative à la sécurité publique. En fait, vous aurez l'effet inverse à long terme.

Merci.

**Le président :** Merci, Me Bytensky.

Nous allons maintenant entendre l'Association des avocats noirs du Canada.

**Me Theresa Donkor, membre, Comité de défense et Sous-comité de justice pénale, Association des avocats noirs du Canada :** Merci et bonjour. Je suis Theresa Donkor, et je suis accompagnée aujourd'hui de Me Kristian Ferreira. Nous sommes tous les deux des avocats de la défense criminelle et, comme on l'a mentionné, nous sommes membres du Comité de défense et du Sous-comité de justice pénale de l'Association des avocats noirs du Canada.

La semaine dernière, l'honorable ministre de la Justice Arif Virani a exhorté la Chambre à adopter rapidement ce projet de loi afin d'améliorer la sécurité des Canadiens. Nous partageons son désir de rendre nos communautés plus sûres. Nous nous faisons l'écho de ses sentiments selon lesquels les Canadiens s'attendent à ce que les lois les protègent et respectent les droits inscrits dans la Charte. Cependant, nous ne pensons pas que le projet de loi C-48 atteigne ces objectifs. Nous aimerions formuler trois observations sur le projet de loi proposé.

Premièrement, nous devons exprimer nos inquiétudes quant aux répercussions du projet de loi sur la communauté noire. Il n'existe aucune preuve empirique que ce projet de loi atteindra les objectifs en matière de sécurité publique qu'il vise à atteindre. En revanche, il existe des preuves irréfutables qu'un projet de loi visant à incarcérer plus de personnes aura une

denied bail more frequently than the general population, Black people spend longer in pretrial custody than the general population, and while incarcerated, Black people experience harsher conditions of imprisonment, experiencing use of force, solitary confinement and maximum security more than other racial groups. Race-neutral laws do not always have race-neutral effects. In our view, the proposed bill will worsen existing racial disparity within the criminal justice system. Simply put, by passing this bill, you will be sending more Black people to jail. This undermines the government's Black Justice Strategy and stated goal of addressing anti-Black racism and systemic discrimination that has led to the over-representation of Black people in the criminal justice system.

Bill C-48 aims to target repeat offenders, but the reality is that Black communities are more heavily policed, making Black individuals more likely to be repeatedly arrested. Over-policing and over-incarceration do not make our communities safer.

The proposed reverse onus provisions will also deepen inequities in our justice system. Wealthy defendants have more resources to displace the legal presumption of their detention, but because of the ongoing legacy of colonialism, the trans-Atlantic slave trade and institutional racism in Canada, Black and Indigenous people in this country are more often members of under-resourced communities. As a result, Black and Indigenous people are more likely to bear the weight of Bill C-48's changes to the existing bail regime. Our laws should seek to push back against inequality, not further entrench it.

Second, we share the concerns of various stakeholders about how the government has bypassed the normal procedure of studying this bill before passing it in the House of Commons. We agree with the Canadian Civil Liberties Association that this is a fundamental departure from making evidence-based criminal justice policy in this country and could set a dangerous precedent. Performative legislation or quick Band-Aid solutions do not engender trust in the administration of justice and certainly do not make our communities safer.

Third and finally, we urge you to consider what actually does make our communities safer. If we care about protecting the public, we need to consider policies that make social services such as safe housing, mental health and addiction services, and guaranteed livable income more accessible.

incidence disproportionnée sur les Canadiens noirs. Les Noirs se voient plus souvent refuser la liberté sous caution que la population générale. Ils passent plus de temps en détention avant procès que la population générale et, lorsqu'ils sont incarcérés, ils subissent des conditions d'emprisonnement plus difficiles, étant confrontés plus souvent que les autres groupes racisés à l'usage de la force, à l'isolement cellulaire et à la sécurité maximale. Les lois neutres sur le plan racial n'ont pas toujours des effets neutres sur le plan racial. Selon nous, le projet de loi aggravera les disparités raciales au sein du système de justice pénale. Autrement dit, en adoptant ce projet de loi, vous enverrez davantage de Noirs en prison. Cela va à l'encontre de la Stratégie judiciaire pour les Noirs du Canada et de l'objectif déclaré de lutter contre le racisme envers les Noirs et la discrimination systémique qui ont conduit à la surreprésentation des Noirs dans le système de justice pénale.

Le projet de loi C-48 vise à cibler les récidivistes, mais la réalité est que les communautés noires sont davantage surveillées par les forces policières, ce qui fait que les Noirs sont plus susceptibles d'être arrêtés à maintes reprises. La surveillance policière excessive et le recours abusif à l'incarcération ne rendent pas nos communautés plus sécuritaires.

Les dispositions proposées relatives à l'inversion du fardeau de la preuve aggraveront également les inégalités dans notre système judiciaire. Les accusés mieux nantis ont plus de ressources pour réfuter la présomption légale de détention, alors que les Noirs et les Autochtones — en raison des séquelles permanentes laissées par le colonialisme, la traite transatlantique des esclaves et le racisme institutionnel au pays — sont plus souvent membres de communautés qui manquent de ressources. Par conséquent, les personnes noires et autochtones sont plus susceptibles de porter le poids des modifications apportées par le projet de loi C-48 au régime actuel de libération sous caution. Nos lois doivent lutter contre les inégalités, et non les renforcer.

Deuxièmement, comme d'autres intervenants, nous sommes préoccupés par la manière dont le gouvernement a contourné la procédure normale d'étude de ce projet de loi avant de l'adopter à la Chambre des communes. Nous sommes d'accord avec l'Association canadienne des libertés civiles qu'il s'agit d'une entorse fondamentale au principe de l'élaboration d'une politique de justice pénale fondée sur des données probantes et que cela pourrait créer un dangereux précédent. Une mesure législative symbolique ou des solutions de fortune n'engendrent pas la confiance dans l'administration de la justice et ne rendent assurément pas nos collectivités plus sûres.

Troisièmement, et enfin, nous vous invitons à réfléchir à ce qui rend nos collectivités plus sûres. Si nous nous soucions de la protection du public, nous devons envisager des politiques qui rendent plus accessibles des services sociaux comme les logements sûrs, les services de santé mentale et d'aide aux toxicomanes, et la garantie d'un revenu décent.



At the very least, we recommend amendments to this bill to address the potential discriminatory outcomes against vulnerable groups who are already over-represented in custody. We understand that the CCLA will be recommending an amendment to the bill, as previously discussed, to require a statement in the record of proceedings on how a justice has considered section 493.2 of the Criminal Code in reaching their bail decision, which is the provision that requires the consideration of the over-representation of vulnerable populations in the criminal justice system. Similar to our colleagues at the IBA, we support this amendment as a small step towards remediating the disadvantage that Black, Indigenous and other vulnerable groups face at the bail stage.

We would be happy to discuss our concerns further or discuss further amendments with this committee. Thank you.

**The Chair:** I would now invite senators to pose questions to our witnesses, beginning with Senator Boisvenu.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Good morning, and welcome to our witnesses. My first question is for Mr. Big Canoe. In your brief, you state that this bill could increase the proportion of incarcerated Indigenous people. Did I understand you correctly?

[English]

**Ms. Big Canoe:** Yes, in terms of the one provision specifically in relation to intimate partner violence as it relates to Indigenous women. It is a potentially unintentional consequence, but it is a real consequence. We know this. We have known in reports and research as early as 2013 that Indigenous women in this country are often dual-charged when there are allegations of domestic violence, and they will more readily plead out. If we see this trend continue, you will see an increase.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** In order for me to ask you questions, your answers will have to be shorter, otherwise we'll run out of time.

My second question is this. You are no stranger to the Supreme Court's *Gladue* ruling, which calls on the courts to find alternative solutions to the incarceration of Indigenous people in this country.

Did you know that twice, in 2004 and 2016, the Supreme Court called judges to order because they rarely used the *Gladue* ruling to find alternative solutions to the incarceration of

Nous recommandons, à tout le moins, que des amendements soient apportés à ce projet de loi pour remédier aux effets discriminatoires potentiels contre les groupes vulnérables qui sont déjà surreprésentés en détention. Nous comprenons que l'Association canadienne des libertés civiles recommandera un amendement, comme il a été dit précédemment, pour exiger que le juge mentionne dans le dossier de procédure la façon dont l'article 493.2 du Code criminel a été pris en compte pour rendre sa décision relative à la mise en liberté sous caution. Il s'agit de la disposition qui exige la prise en compte de la surreprésentation des populations vulnérables dans le système de justice pénale. Comme nos collègues de l'Association du Barreau autochtone, nous sommes en faveur de cet amendement et le considérons comme un petit pas pour remédier aux inégalités auxquelles se heurtent les Noirs, les Autochtones et les autres groupes vulnérables au stade de la mise en liberté sous caution.

Nous serons heureux de discuter plus en détail de nos préoccupations ou d'autres amendements avec le comité. Je vous remercie de votre attention.

**Le président :** Je vais maintenant inviter les sénateurs à poser leurs questions, en commençant par le sénateur Boisvenu.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Bonjour et bienvenue à nos témoins. Ma première question s'adresse à Me Big Canoe. Dans votre mémoire, vous affirmez que ce projet de loi risque d'augmenter la proportion des populations autochtones incarcérées. Est-ce que j'ai bien compris?

[Traduction]

**Me Big Canoe :** Oui, et cela est lié à la disposition relative à la violence entre partenaires intimes, car elle touche les femmes autochtones. Il s'agit d'une conséquence potentiellement involontaire, mais réelle. Nous le savons. Dès 2013, les rapports et les recherches indiquaient que les femmes autochtones au pays font souvent l'objet d'une double inculpation lorsqu'il y a des allégations de violence conjugale, et qu'elles plaident plus volontiers coupable. Si cette tendance se poursuit, il y aura une augmentation.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Pour que je puisse vous poser des questions, il faudrait que vos réponses soient plus brèves, sinon nous allons manquer de temps.

Ma deuxième question est la suivante. Vous n'êtes pas étrangère à l'arrêt *Gladue*, de la Cour suprême, qui demande aux tribunaux de trouver des solutions alternatives à l'incarcération des Autochtones au pays.

Savez-vous qu'à deux reprises, soit en 2004 et en 2016, la Cour suprême a rappelé les juges à l'ordre, parce qu'ils avaient rarement recours à l'arrêt *Gladue* pour trouver des solutions

Indigenous people? Is the problematic disproportionality in the number of incarcerated Indigenous people also a consequence of the way our judges treat this population and often forget to use the *Gladue* ruling to find alternative solutions to incarcerating these persons?

[English]

**Ms. Big Canoe:** I believe that that could be part of the contribution. When section 718 of the Criminal Code was first put into place, there was little uptake by the bench or lawyers, so that could be part of the problem.

The other part of the problem is, for example, in this bill, the preamble talks about the importance of recognizing that over-incarceration, but then there are no actual provisions within the bill itself to address that. That's why the IBA, my colleagues on the panel and ALS are supporting the CCLA amendment to address that.

If you require judges to then write why a person from one of these vulnerable groups is being remanded as part of their — [Technical difficulties]

[Translation]

**Senator Boisvenu:** This year, I conducted a consultation with Indigenous communities, particularly with regard to domestic violence and the increased use of electronic bracelets. Rather than incarcerating these people, the use of electronic monitoring bracelets outside penal institutions is a good way of controlling them. The majority of people I consulted — if not all Indigenous communities — agreed with this principle.

In your opinion, is this also an effective way to prevent the excessive incarceration of Indigenous people accused of domestic violence?

[English]

**Ms. Big Canoe:** Without more background or context, I don't think it's fair to try to answer that. I can answer that we heard throughout the national inquiry that even when there are orders put in place for those types of measures, it doesn't prevent some violence.

The bigger problem with the particular bill we're discussing is that when you have a reverse onus on a very vulnerable person, they don't have the opportunity, so the IBA would ask what is being done to protect those more vulnerable people.

alternatives à l'incarcération des Autochtones? La situation problématique de la disproportion par rapport aux Autochtones incarcérés est-elle aussi une conséquence de la façon dont nos juges traitent cette population et oublient souvent d'avoir recours à l'arrêt *Gladue* pour trouver des solutions alternatives à l'incarcération de ces personnes?

[Traduction]

**Me Big Canoe :** Je pense que cela pourrait être un élément. Lorsque l'article 718 du Code criminel a été mis en place, les magistrats ou les avocats l'ont très peu utilisé, ce qui pourrait constituer une partie du problème.

L'autre partie du problème tient au fait que, si on prend par exemple le préambule du projet de loi, on parle de l'importance de prendre en compte la surreprésentation, mais il n'y a pas de disposition concrète dans le projet de loi comme tel pour y remédier. C'est pourquoi l'Association du Barreau autochtone, mes collègues qui témoignent aujourd'hui et les SDA, les Services du droit autochtone, soutiennent l'amendement de l'Association canadienne des libertés civiles pour remédier à cela.

Si vous exigez des juges qu'ils mentionnent par écrit pourquoi une personne appartenant à l'un de ces groupes vulnérables est placée en détention provisoire dans le cadre de leurs... [Difficultés techniques].

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Cette année, j'ai mené une consultation auprès des communautés autochtones, surtout pour ce qui est de la violence conjugale et de l'utilisation accrue des bracelets électroniques. Plutôt que d'incarcérer ces personnes, le port du bracelet électronique à l'extérieur des institutions pénitentiaires est un bon moyen de les contrôler. La majorité des gens que j'ai consultés — sinon la totalité des communautés autochtones — était d'accord avec ce principe.

Selon vous, est-ce aussi un moyen efficace pour éviter une trop grande incarcération des Autochtones accusés de violence conjugale?

[Traduction]

**Me Big Canoe :** Sans avoir plus de contexte, je peux difficilement tenter de répondre à cette question. Je peux vous dire que tout au long de l'enquête nationale, nous avons entendu dire que même lorsque des ordonnances sont en place pour ces types de mesures, cela n'empêche pas toujours les actes de violence.

Le problème le plus important avec ce projet de loi, c'est que lorsque l'inversion du fardeau de la preuve concerne une personne très vulnérable, elle n'a pas cette possibilité, alors l'Association du Barreau autochtone demande ce qu'on fait pour protéger les personnes les plus vulnérables.

**Senator Jaffer:** Thank you to all the witnesses for being here this morning.

Mr. Bytensky, you said that bail is not heard in a timely way. Can you define what you mean by that?

**Mr. Bytensky:** Yes. The Criminal Code currently requires a person who is arrested, assuming they are not released by the police, to be brought before a justice to be “dealt with according to law.” Those are the words of the Criminal Code. There is some reason to believe that being “dealt with according to law” means something more than just being told to come back on another day.

Courts throughout the country have entered stays of proceedings when people have not had timely bail hearings, pretty much in every province and twice at the Supreme Court of Canada. Most commonly, it’s when people aren’t brought to court within 24 hours, but there are examples of cases that have been stayed when people haven’t had bail hearings for a number of days, when they keep getting adjourned and not reached. That has also happened in many provinces, if not all of them.

Rather than leaving it to expensive litigation on a case-by-case basis, it’s important to include a provision that clarifies the law that says if you are brought before a justice and you are ready to proceed, you shall be entitled to have a bail hearing that day. Right now, it’s a little ambiguous. In my view, the better definition from the courts is that you are entitled to that, and lack of resources is not an excuse. It would be helpful to prosecutors around the country and to justices who administer the law to know that that’s exactly what the intention of Parliament and the Senate is — to ensure that people who want to have their bail hearing get their bail hearing and are not delayed in being able to be heard. That’s the current state of affairs, and it’s a shocking problem to the country.

**Senator Jaffer:** You’re a lawyer and I’m a lawyer. I used to do bail hearings. You would know this more than me now because I haven’t been practising for a long time. Whose bail hearings are heard first? Those who have resources have a fancy lawyer — sorry, I don’t mean to be rude — not fancy, but well-resourced lawyer and ready to go. That hearing would be first. Who would be left to the bottom?

**Mr. Bytensky:** Respectfully, I’m not so sure how easily we can analyze that. The vast majority of bail hearings across the country are already done by duty counsel services throughout the country, so that already happens. Just as an anecdotal piece of evidence, last week in Toronto on a particular day, there were 35 bail matters ready to go, and I think 12 of them weren’t able

**La sénatrice Jaffer :** Je remercie tous nos témoins d’être avec nous ce matin.

Maître Bytensky, vous avez dit que les demandes de libération sous caution ne sont pas entendues en temps opportun. Pourriez-vous préciser ce que vous voulez dire par là?

**Me Bytensky :** Oui. Le Code criminel exige actuellement qu’une personne qui est arrêtée — en présumant qu’elle n’est pas remise en liberté par la police — soit amenée devant un juge pour qu’elle soit « traitée selon la loi ». Ce sont les mots que l’on trouve dans le Code criminel. On a donc des raisons de croire que le fait d’être « traitée selon la loi » ne veut pas simplement dire de revenir un autre jour.

On a vu des tribunaux partout au pays ordonner l’arrêt des procédures lorsque des gens n’ont pas pu obtenir une audience sur la libération sous caution en temps opportun. Cela s’est produit dans presque toutes les provinces, et deux fois à la Cour suprême. Cela se produit le plus souvent lorsque les gens ne sont pas amenés devant un tribunal dans un délai de 24 heures, mais nous avons aussi des exemples d’arrêt des procédures lorsque des gens n’ont pas pu obtenir leur audience avant plusieurs jours parce que l’audience était constamment reportée. Cela s’est aussi produit dans de nombreuses provinces, voire toutes.

Il serait important d’inclure une disposition dans la loi — au lieu de procéder au cas par cas et d’avoir des poursuites coûteuses — pour la clarifier et préciser que si une personne est amenée devant un juge et qu’elle est prête à procéder, elle devrait avoir droit à une audience le jour même. C’est un peu ambigu à l’heure actuelle. Je pense que la meilleure définition du point de vue des tribunaux est que la personne a droit à cela et que la pénurie de ressources n’est pas une excuse. Il serait utile pour les procureurs partout au pays et les juges qui administrent la loi de savoir quelle est précisément l’intention du Parlement et du Sénat à ce sujet, afin de s’assurer que les personnes qui souhaitent avoir leur audience puissent l’obtenir et ne la voient pas reportée. C’est un problème consternant à l’heure actuelle au pays.

**La sénatrice Jaffer :** Nous sommes tous les deux avocats. Je m’occupais autrefois des audiences de libération sous caution. Vous le savez mieux que moi maintenant, car je ne pratique plus depuis longtemps. Quels sont ceux qui se voient accorder une audience en premier? Ceux qui en ont les moyens ont un avocat ingénieux — je m’excuse, je ne veux pas être impolie — non pas ingénieux, mais un avocat qui dispose de beaucoup de ressources et qui est prêt à procéder. Ces audiences passeraient en premier. Quelles sont les audiences qui passeraient en dernier?

**Me Bytensky :** Respectueusement, je ne suis pas certain que l’on puisse analyser cela aussi facilement. Ce sont des avocats de service qui s’occupent déjà de la vaste majorité des audiences sur le cautionnement au pays. C’est donc la situation actuellement. Pour l’anecdote, lors d’une journée la semaine dernière à Toronto, il y avait 35 affaires de libération sous caution prêtes à

to proceed. Now, that's a combination of duty counsel matters and private counsel matters. There's no way of saying which ones, and you're not always going to have privately funded lawyers being given priority.

**Senator Jaffer:** I didn't say that.

**Mr. Bytensky:** I'm sorry. I misunderstood.

**Senator Jaffer:** No, maybe I did say that. I apologize. What I meant is they are ready to go, and the judge always hears from those who are ready and then later from duty counsel. That is my experience. Maybe you're saying no. Those that are ready to go, normally, in my experience, are those that have private counsel. What I'm trying to find out from you is who gets left out.

**Mr. Bytensky:** Right now, we're trying to find strategies throughout the country to triage matters. We're like an emergency ward where there are more people than doctors, and we're trying to figure out who gets treatment now and who gets to sit on the gurney for a few extra days. In my respectful view, it's shameful that we have to do that. I think the practices vary through the country. My experience is that private counsel do have some priorities sometimes, but I wouldn't say that that's a universal truth, and I think there are regional differences throughout. There are many places where there simply are no private counsel and they are all duty counsel matters, or 99% of them are. They can't all be reached, and that's the problem.

**Senator Jaffer:** Tell us, from your experience, what happens to a Black or Indigenous or vulnerable person who is incarcerated? Where in the pecking order do you find them?

**Mr. Bytensky:** Well, frankly, I personally litigated the *Balfour and Young* case in Manitoba, which was my case, and it's a shocking revelation of justice in northern Manitoba, which is almost exclusively Indigenous accused persons. The impact it has on individual defendants is really unspeakable. I encourage everyone to read it because it's eye-opening. It was eye-opening for me.

I don't know that we have an easy answer for that. I think historically we have disadvantaged the racialized, the poor, the mentally ill and the Indigenous. There aren't a lot of Indigenous accused in Toronto where I practise primarily, but overall we know from our data that there are certain groups that have always been left behind, and I'm sure that will continue going forward.

être entendues, et je pense que 12 d'entre elles n'ont pas pu avoir lieu. Elles étaient menées par des avocats de service et des avocats du secteur privé. On ne peut pas les départager, et les avocats du secteur privé n'ont pas toujours la priorité.

**La sénatrice Jaffer :** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Me Bytensky :** Je m'excuse. J'ai mal compris.

**La sénatrice Jaffer :** Non, il se peut que j'aie dit cela. Je m'en excuse. Ce que je voulais dire, c'est que ces affaires sont prêtes à être entendues, et le juge entend toujours celles qui sont prêtes, et ensuite celles des avocats de service. Je parle de mon expérience. Vous dites sans doute que ce n'est pas le cas. Les affaires qui sont prêtes à être entendues, normalement, selon mon expérience, sont celles qui sont menées par des avocats du secteur privé. Ce que je voudrais savoir, c'est quels sont les gens qui sont laissés derrière.

**Me Bytensky :** À l'heure actuelle, nous nous employons à trouver des stratégies partout au pays pour trier les affaires. C'est un peu comme dans une salle d'urgence où il y a plus de patients que de médecins et où on essaie d'établir qui doit être traité tout de suite et qui doit rester sur une civière pendant quelques jours. À mon humble avis, il est honteux d'avoir à procéder de cette façon. Je pense que les pratiques diffèrent au pays. Selon mon expérience, il arrive parfois que les avocats du secteur privé aient la priorité, mais je ne dirais pas que c'est une vérité universelle, et je pense qu'il y a des différences régionales partout. Dans de nombreux endroits, il n'y a tout simplement pas d'avocats du secteur privé, et toutes les affaires, ou 99 %, sont confiées à des avocats de service. Elles ne peuvent pas toutes être traitées, et c'est là le problème.

**La sénatrice Jaffer :** Dites-nous, d'après votre expérience, qu'arrive-t-il à une personne noire, autochtone ou vulnérable qui est incarcérée? Où se trouve-t-elle dans l'ordre de priorité?

**Me Bytensky :** Eh bien, honnêtement, j'ai plaidé l'affaire *Balfour et Young* au Manitoba, qui était mon affaire, et c'est une révélation consternante au sujet de la justice dans le Nord du Manitoba, où les accusés sont presque exclusivement des Autochtones. Les effets que cela a sur les prévenus sont épouvantables. Je vous encourage tous à la lire, car cela nous ouvre les yeux. Cela a été le cas pour moi.

Je ne sais pas s'il existe une réponse facile à cette question. Je pense qu'historiquement, nous avons désavantagé les personnes racisées, les pauvres, les personnes atteintes de maladie mentale et les Autochtones. Il n'y a pas beaucoup d'Autochtones qui sont accusés à Toronto où je pratique principalement, mais nous savons que nos données montrent dans l'ensemble que certains groupes ont toujours été laissés derrière, et je suis convaincu que ce sera encore le cas dans l'avenir.

**Senator Jaffer:** And those groups are Black, Indigenous, racialized, vulnerable and marginalized people. Right?

**Mr. Bytensky:** Sure. The mentally ill and the poor. The Ontario court and all magistrates' courts throughout the country are full of very, very poor people and very, very mentally ill people.

**Senator Jaffer:** Thank you very much.

**Senator Klyne:** Welcome to our witnesses here.

My question is for Mr. Bytensky. In your experience, do you believe that an expansion in the reverse onus provisions in Bill C-48 would lead to more accused in remand? Coupled with the lack of resources given to our criminal justice system, should we expect to see an increase in plea bargaining?

**Mr. Bytensky:** Yes, you will have more people in remand because more people will be waiting for their bail hearings. You will not have more people in remand because they have been detained following a bail hearing. I don't think there will be any realistic difference. If there is a difference, I predict it will be a very minor one.

What you will have is people waiting additional days, and so the population in our remand centres will rise because there are just more and more people waiting for their day in court. And whenever that happens, you'll have people who will be pleading guilty to get time served dispositions, which has happened since time immemorial in our country. There's no doubt that there's an overwhelming number of wrongful convictions of people pleading guilty to things they didn't do just so they can be released from custody. That will continue and that will grow.

**Senator Klyne:** How much overlap is there in Bill C-48 and current bail hearing practices?

**Mr. Bytensky:** There's variability regionally. Speaking for myself in my personal practice and, I think, for most Ontario lawyers, I can tell you that I approach a reverse onus bail hearing the same way I would approach any serious case that's a Crown onus bail hearing. It's necessary for us to present a cogent bail plan when there's any kind of serious allegation. I don't know that I will approach my work much differently. Creating new additional reverse onus provisions will make me be extra careful in some of those cases, but I don't think it will change much, to be perfectly blunt with you.

**La sénatrice Jaffer :** Les Noirs, les Autochtones, les personnes vulnérables, racisées et marginalisées sont ceux qui composent ces groupes, n'est-ce pas?

**Me Bytensky :** Oui, de même que les personnes atteintes de maladie mentale et les pauvres. La Cour de l'Ontario et toutes les cours de magistrats au pays sont remplies de personnes très, très pauvres et de personnes très, très malades mentalement.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie beaucoup.

**Le sénateur Klyne :** Je souhaite la bienvenue à nos témoins.

Ma question s'adresse à Me Bytensky. Selon votre expérience, croyez-vous qu'en élargissant les dispositions de l'inversion du fardeau de la preuve dans le projet de loi C-48, on augmenterait le nombre d'accusés en détention provisoire? Si on combine cela à la pénurie de ressources dans notre système de justice pénale, devrait-on s'attendre à une augmentation du nombre de négociations de plaider?

**Me Bytensky :** Oui, il y aura plus de gens en détention provisoire parce que plus de gens vont attendre pour obtenir leur audience de libération sous caution. Il n'y aura pas plus de gens en détention provisoire parce qu'ils sont détenus après une audience de libération sous caution. Je ne pense pas qu'il y aura vraiment une différence dans ce cas. S'il y en a une, je m'attends à ce qu'elle soit très minime.

Ce qui se passera, c'est que les gens attendront plus longtemps, ce qui fera croître la population dans nos centres de détention provisoire, car il y aura de plus en plus de gens qui attendent de passer en cour. Et lorsque cela se produira, nous aurons des gens qui vont plaider coupable pour se prévaloir des dispositions relatives à la durée de la peine purgée, car c'est ce qui se passe depuis toujours au pays. Il ne fait aucun doute que nous avons un nombre incroyable de personnes condamnées à tort pour des crimes qu'elles n'ont pas commis parce qu'elles plaident coupable simplement pour être remises en liberté. Cela va se poursuivre et leur nombre va augmenter.

**Le sénateur Klyne :** Quelle part de chevauchement y a-t-il entre le projet de loi C-48 et les pratiques actuelles concernant les audiences de libération sous caution?

**Me Bytensky :** Cela varie selon les régions. Si je prends la situation dans ma pratique, et je pense que c'est le cas pour la plupart des avocats en Ontario, je peux vous dire que j'aborde une audience de libération sous caution où le fardeau de la preuve est inversé de la même manière que j'aborde toute affaire sérieuse dont le fardeau de la preuve repose sur la Couronne. Nous devons présenter un plan de libération sous caution convaincant pour toute allégation sérieuse. Je ne pense pas que j'aborderais mon travail différemment. Le fait de créer de nouvelles dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve

**Senator Klyne:** Thank you.

**Senator Dalphond:** Just to follow up on this last line, I think you said before that even in the current system, even if technically the burden is placed on the Crown, in fact, it is on the accused. You say this isn't going to change with this bill. It will not make things worse; it will be kind of a codification of the practice.

**Mr. Bytensky:** Yes, I think that's how most experienced lawyers will look at it. I think when you take a cross section of all lawyers from every level of experience across the country, it's natural that some, especially the more junior lawyers — my junior colleagues — would take additional steps, perhaps unnecessary ones, in reverse onus proceedings that they might not otherwise do. If it's a reverse onus, they may propose additional sureties to the court out of an abundance of caution because it will be their onus. So I do think that it will protract bail proceedings on the whole. I think it will take longer for plans to be put together and people will wait longer to get their bail hearings. There will be some difference with some lawyers, but I don't see that it's going to be an overwhelming sea change.

**Senator Dalphond:** Thank you.

You're a member of a task force of experts that advises on bail hearings. Most of these things are done by a provincial judge in a provincial court. What has your advisory group been proposing to speed things up, especially if it's going to be protracted hearings, meaning further delays, as you're saying? I understand that. Is there a copy of a report that we could have access to?

**Mr. Bytensky:** I was on the bail experts panel, which was an Ontario panel in — I believe it was the 2014 report. It's a publicly available document. I'm happy to provide it, but it is easily findable. It was called *Justice On Target*, and it was a bail experts report.

In terms of the current recommendations, many of them involve matters that are really within the provincial domain. There are practice issues that I don't think are the proper subject of federal legislation. I think there could be strategies such as

me rendra extrêmement prudent dans certaines de ces affaires, mais pour être très franc avec vous, je ne pense pas que cela changera grand-chose.

**Le sénateur Klyne :** Je vous remercie.

**Le sénateur Dalphond :** En ce qui a trait au dernier point, je crois que vous avez dit que même si, dans le système actuel, le fardeau repose techniquement sur la Couronne, c'est en réalité l'accusé qui doit s'en acquitter. Vous affirmez que le projet de loi n'y changera rien. Il n'aggravera pas la situation; il ne fera que codifier en quelque sorte la pratique.

**Me Bytensky :** Oui, je pense que c'est ainsi que la plupart des avocats chevronnés verront les choses. À mon avis, si on prend un échantillon représentatif d'avocats de tous les niveaux d'expérience à l'échelle du pays, il va de soi que certains d'entre eux, en particulier les jeunes avocats — mes collègues débutants — seraient portés à prendre des mesures supplémentaires, peut-être inutilement, dans les procédures où le fardeau de la preuve est inversé, chose qu'ils ne feraient pas autrement. S'il y a une inversion du fardeau de la preuve, ils voudront peut-être proposer des cautions supplémentaires au juge, par excès de prudence, parce que c'est à eux qu'incombera le fardeau de la preuve. Je pense donc que, dans l'ensemble, une telle situation prolongera la durée des audiences de libération sous caution. Selon moi, il faudra plus de temps pour élaborer des plans, et les gens devront attendre plus longtemps avant d'obtenir leur audience de libération sous caution. Certains avocats modifieront un peu leur approche, mais je n'entrevois pas de changement radical.

**Le sénateur Dalphond :** Je vous remercie.

Vous êtes membre d'un groupe d'experts qui donne des conseils sur les audiences de libération sous caution. La plupart de ces décisions sont prises par un juge provincial dans un tribunal provincial. Que propose votre groupe consultatif pour accélérer les choses, surtout si le projet de loi risque de donner lieu à d'interminables audiences, occasionnant ainsi des retards supplémentaires, comme vous le dites? Je comprends cet argument. Y a-t-il un rapport que nous pourrions consulter?

**Me Bytensky :** Je faisais partie du groupe d'experts de l'Ontario sur la mise en liberté sous caution, qui a publié un rapport, je crois, en 2014. Il s'agit d'un document accessible au public. Je serai heureux de vous en transmettre une copie, mais c'est facile à trouver. Le document, qui s'intitule *Justice juste-à-temps*, se veut un rapport d'expertise sur la mise en liberté sous caution.

En ce qui concerne les recommandations actuelles, bon nombre d'entre elles portent sur des questions qui relèvent vraiment du domaine provincial. Par exemple, les questions relatives à la pratique ne devraient pas, selon moi, faire l'objet de

how we should stop cross-examining as much as we do. We can put in some meaningful practice changes that will impact on how long bail hearings take.

From a legislative standpoint, we can say a lot by making it clear that the intention of our federal elected officials and our Senate is to say that you get a bail hearing in a timely way. That is what we're writing in our legislation. It's not enough that we have some courts saying it; we are telling you that that is what we want you to do in your practice in terms of how you apply whatever practice requirements to bail.

**Senator Dalphond:** Thank you.

**Senator Pate:** Thank you very much to all the witnesses.

What are the issues in addition to the countercharging that you've raised, Ms. Big Canoe, and also the issues that you've raised in terms of the mass incarceration of Indigenous and Black people, Ms. Donkor? I'm curious as to whether you could expand a bit on that as well.

Mr. Bytensky, the impact of financial means and the fact that as you've — I forget now exactly who said it. I think it was you, Mr. Bytensky. You said the majority of folks who are represented at bail hearings are represented by duty counsel. What kind of resources are required to actually mount the type of case needed to counter the kinds of provisions being suggested here? What's your experience currently — to expand on some of the issues that were just raised — in terms of the lack of resources now for individuals who may have mental health issues, are struggling with homelessness or are in poverty? How is pretrial detention treated now?

I'd like to provide each of you an opportunity to expand on the crisis that pre-exists this bill, which each of you has spoken about. Maybe we could start in the order that you presented.

**Ms. Big Canoe:** Certainly. I will not take up a lot of time so that my colleagues can also answer this.

I think the evidence-based recognition, the multiple commissions and reports, already speak to the mass incarceration of Indigenous people and what they've experienced since the 1980s. We know the experience Indigenous people have when they are remanded, and they are more often remanded. That is directly tied to resources.

dispositions législatives fédérales. Je pense qu'il y a lieu d'adopter certaines stratégies, comme la réduction de la durée excessive des contre-interrogatoires. Nous pouvons apporter des changements importants à la pratique, ce qui aura une incidence sur la durée des audiences de libération sous caution.

Du point de vue législatif, nous pouvons en dire beaucoup en indiquant clairement que l'intention des élus fédéraux et du Sénat est de faire en sorte que les gens obtiennent une audience de libération sous caution dans les meilleurs délais. C'est d'ailleurs ce que prévoit notre mesure législative. Certains tribunaux en font mention, mais cela ne suffit pas; nous voulons que vous le fassiez dans le cadre de votre pratique au moment d'appliquer les exigences relatives à la mise en liberté sous caution.

**Le sénateur Dalphond :** Je vous remercie.

**La sénatrice Pate :** Merci beaucoup à tous les témoins.

Quels sont les enjeux, outre la question de la contre-accusation que vous avez soulevée, maître Big Canoe, et les problèmes liés à l'incarcération massive des Autochtones et des Noirs, dont vous avez parlé, maître Donkor? Je me demande si vous pourriez nous en dire un peu plus à ce sujet.

Maître Bytensky, l'impact des moyens financiers et le fait que, comme vous l'avez dit... En fait, je ne sais plus exactement qui l'a dit. Je crois que c'était vous, maître Bytensky. Vous avez mentionné que la plupart des gens qui sont représentés lors des audiences de libération sous caution ont recours à des avocats de service. Quels types de ressources sont nécessaires pour monter le genre de dossier qui permettra de contrer les dispositions proposées ici? D'après votre expérience jusqu'ici, que pouvez-vous nous dire — pour approfondir certaines des questions qui viennent d'être soulevées — sur le manque de ressources dont disposent les personnes qui souffrent peut-être de problèmes de santé mentale, qui sont aux prises avec l'itinérance ou qui vivent dans la pauvreté? Comment la détention avant procès est-elle traitée aujourd'hui?

J'aimerais donner à chacun de vous l'occasion d'en dire plus sur la crise qui préexiste au projet de loi et dont vous avez tous parlé. Nous pourrions peut-être suivre l'ordre dans lequel vous avez fait vos exposés.

**Me Big Canoe :** Oui, certainement. Je ne prendrai pas beaucoup de temps afin que mes collègues puissent également répondre à cette question.

En ce qui a trait à la reconnaissance fondée sur des données probantes, je pense que les multiples commissions et rapports mettent déjà en évidence l'incarcération massive des Autochtones et les difficultés qu'ils endurent depuis les années 1980. Nous connaissons l'expérience des Autochtones lorsqu'ils sont placés en détention provisoire, et ils se trouvent dans cette

Last week I spoke to this committee on a different bill, and I provided poverty statistics of Indigenous people. We know the resources that Indigenous people have, whether that's being provided by legal aid or duty counsel. The systemic issues and harms that have continued prior to even this coming into place still have impacts. We know prior assumptions even from decades ago still have an impact on the way Indigenous people are incarcerated.

When they are less likely given bail, they spend more time in custody. That becomes a real concerning issue, not just because the system itself is being slow, but because of the systemic harm they then receive while incarcerated. We also have a lot of evidence on what happens to Indigenous people in custody. Unfortunately, that's from small harms right through to death. The majority of the work I do is inquest work, and the majority of it is mandatory inquest as a result of death.

**Mr. Bytensky:** I don't want to turn this into a discussion about the plight of defence lawyers. Right now, at least in Ontario and I believe other parts of the country as well, legal aid funds bail hearings either very poorly or not at all. When you have to come back on multiple days to be reached for your bail hearing, you're not likely to ever recover the time that you've put into doing that. I don't want to make that about us, though.

My point is that we have duty counsel. You'll be running a lot more hearings, require more courtrooms and need more duty counsel, or at least be able to fund private lawyers to do that, or you'll have more bail delay. That will come as an additional tax on legal aid, undoubtedly, and will probably require more resources either from the provincial or the federal government. Somehow, additional funds will be needed because the current complement of duty counsel can't manage the existing caseload. With all the problems I've previously identified, you will probably need more courtrooms. If you'll need more courtrooms, you'll need more money for legal aid and for other resources from the defence side.

**Ms. Donkor:** Just to briefly add to that, I completely agree that there will be a disproportionate impact on the legal system, but in terms of resources of the accused person, as I briefly

situation plus souvent que d'autres. C'est directement lié aux ressources.

La semaine dernière, j'ai pris la parole devant votre comité au sujet d'un autre projet de loi, et j'ai fourni des statistiques sur la pauvreté chez les Autochtones. Nous sommes au courant des ressources mises à la disposition des Autochtones, qu'il s'agisse de l'aide juridique ou des avocats de service. Les problèmes et les préjudices systémiques qui existaient bien avant le projet de loi perdurent encore. Nous savons que les idées préconçues, même celles d'il y a plusieurs décennies, influent encore sur la façon dont les Autochtones sont incarcérés.

Lorsqu'ils ont moins de chances d'être libérés sous caution, ils passent plus de temps en détention. Cela devient un problème vraiment inquiétant, non seulement en raison de la lenteur du système lui-même, mais aussi à cause des préjudices systémiques qu'ils subissent pendant leur incarcération. Nous disposons également de nombreuses données sur ce qui arrive aux Autochtones en détention. Cela varie de dommages légers jusqu'à, malheureusement, la mort. La majeure partie de mon travail consiste à mener des enquêtes et, dans la plupart des cas, il s'agit d'enquêtes obligatoires à la suite d'un décès.

**Me Bytensky :** Je ne veux pas transformer ce débat en une discussion sur le sort des avocats de la défense. À l'heure actuelle, du moins en Ontario et, je crois, dans d'autres régions du pays, l'aide juridique ne finance guère ou pas du tout les audiences de libération sous caution. Lorsque vous devez revenir plusieurs jours de suite pour une audience de libération sous caution, il est peu probable que vous récupériez le temps que vous y avez consacré. En tout cas, je ne veux pas parler sans cesse de nous.

Là où je veux en venir, c'est qu'il y a des avocats de service. Vous tiendrez beaucoup plus d'audiences, mais vous aurez besoin de plus de salles d'audience et de plus d'avocats de service ou, à tout le moins, vous devrez être en mesure de financer des avocats du secteur privé pour y arriver, faute de quoi il y aura plus de retards dans le système de mise en liberté sous caution. Cela imposera sans aucun doute un fardeau supplémentaire aux services d'aide juridique, et il faudra probablement davantage de ressources de la part du gouvernement provincial ou fédéral. D'une manière ou d'une autre, il faudra injecter des fonds additionnels parce que l'effectif actuel d'avocats de service ne parvient pas à gérer la charge de travail existante. Compte tenu de tous les problèmes que j'ai signalés, on aura probablement besoin de plus de salles d'audience. Le cas échéant, il faudra plus d'argent pour l'aide juridique et pour d'autres ressources destinées à la défense.

**Me Donkor :** J'aimerais ajouter une brève observation. Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'il y aura une incidence disproportionnée sur le système juridique, mais, en ce qui



mentioned, more resources will help displace the legal presumption of an accused person's detention.

For example, when we have these reverse onus bails, when we have serious charges that an accused person is facing, often what helps to obtain bail in those cases is, for example, having a residential surety or sureties who are able to pledge a significant amount of money to secure the bail. The individuals who are unable to attain bail are individuals who don't have those resources, who don't have family members who are able to pledge a significant amount of money or don't have family members who have available space in their houses or in their places of residence that the accused person can live in. Without having those resources to back them up, it makes obtaining bail more difficult. That often falls on Black and Indigenous folks.

[Translation]

**Senator Dupuis:** I thank the witnesses for being here this morning.

Mr. Bytensky, may I come back to part of your testimony? Do you have the same reading of the impacts of Bill C-48 on what is clearly stated as a desire to have greater public safety and to create conditions so that there are fewer very violent offences committed with firearms, as opposed to incidents of violence that involve an intimate partner?

Do you have the same reading of the consequences of this bill? It struck me that you said we had a very conservative bail system. I understood you to say that this won't improve the system, but rather increase delays. Based on your practice and that of your colleagues, do you share the same judgment regarding the impact of Bill C-48 on these two realities, which are nevertheless very different?

[English]

**Mr. Bytensky:** I'm on record before a different committee saying that I don't believe — I've said it here as well — that the question of who bears the onus has a significant impact on the detention-versus-release outcome, and I do believe that.

We have many cases where we may overall, as a community, disagree with the decision to release someone on bail. We would probably have that same disagreement if that person were released by a Crown onus or a reverse onus situation. The public often disagrees with the ultimate court decision.

concerne les ressources de la personne accusée, comme je l'ai expliqué brièvement, l'accès à plus de ressources permettra de réfuter la présomption légale d'un accusé en détention.

Par exemple, supposons que le fardeau de la preuve est inversé à l'étape de la mise en liberté sous caution et que l'accusé fait face à de graves accusations. Souvent, ce qui aide à obtenir une mise en liberté sous caution dans de tels cas, c'est le fait d'avoir une ou plusieurs cautions capables de loger l'accusé et de promettre une somme d'argent considérable pour garantir sa mise en liberté sous caution. Les individus qui n'arrivent pas à obtenir une mise en liberté sous caution sont justement ceux qui n'ont pas ce genre de ressources, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de proches capables de promettre un montant d'argent non négligeable ou de loger l'accusé chez eux, faute d'espace. Sans ces ressources, il est plus difficile d'obtenir une mise en liberté sous caution. C'est souvent le cas pour les Noirs et les Autochtones.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Merci aux témoins d'être ici ce matin.

Maître Bytensky, puis-je revenir sur une partie de votre témoignage? Est-ce que vous avez la même lecture des impacts du projet de loi C-48 sur ce qui est énoncé clairement comme une volonté d'avoir une plus grande sécurité publique et de créer des conditions pour qu'il y ait moins d'infractions très violentes commises avec des armes à feu, par opposition aux incidents de violence qui impliquent un partenaire intime?

Est-ce que vous avez la même lecture des conséquences de ce projet de loi? Cela m'a frappée : vous avez dit qu'on avait un système très conservateur pour ce qui est de la libération sous caution. J'ai cru comprendre que vous aviez dit que cela ne va pas améliorer le système et que cela va plutôt augmenter les délais. D'après votre pratique et celle de vos collègues, portez-vous le même jugement par rapport à l'impact du projet de loi C-48 sur ces deux réalités, qui sont quand même très différentes?

[Traduction]

**Me Bytensky :** J'ai déjà dit devant un autre comité — et je l'ai dit ici aussi — que, selon moi, la question de savoir à qui incombe le fardeau de la preuve n'a pas vraiment d'effet sur le résultat pour ce qui est de la détention par rapport à la mise en liberté, et je maintiens cette position.

Dans bien des cas, il arrive que nous, les membres de la collectivité en général, contestions la décision de libérer quelqu'un sous caution. Nous aurions probablement le même désaccord si la personne était libérée dans une affaire où le fardeau de la preuve repose sur la Couronne ou dans une situation où le fardeau de la preuve est inversé. Le public est souvent en désaccord avec la décision finale du tribunal.

Legislation that would take away the right to bail would have an impact, obviously, on those individuals. I would say that the downstream effects would be pretty significant the other way, but my point is that simply by including a number of additional offences that will be called reverse onus, I do believe that there is a belief, which is untested, that we will have more people detained as a result. That's the working theory. I simply don't know that there's any data to support that. In fact, my experience tells me that it is not true.

What you might see — and I believe that Mr. Taylor said this briefly yesterday in his testimony — people released with more stringent conditions. To the extent that might help public safety, then I agree with him. If somebody is released without conditions and somebody else is released with very strict conditions, that may have a measurable impact on public safety. I do accept that premise. But if the public believes that the only way to achieve public safety is by detaining somebody, I do not think that we are going to get there.

[Translation]

**Senator Dupuis:** Thank you for this reply. I understand that your argument is along the lines of saying that we put too many people in pretrial custody, and that putting too many people in pretrial custody doesn't solve the issue of gun violence at all. So it doesn't accentuate, it doesn't accelerate and it doesn't increase public safety.

[English]

**Mr. Bytensky:** If you expand that thought, one can argue that it has the opposite impact because everyone will wait longer in the detention centres to get their bail hearings, and the person who may be in there for a relatively minor alleged infraction will be sitting face-to-face for a number of days with people who perhaps have a much lengthier criminal history. As I said in my written submissions, jail is very criminogenic. People go in and come out much more dangerous than they were.

On top of that, if you wait for your bail hearing and you lose your job, your place in a shelter, your treatment program, your family or your kids, that is also going to make you more dangerous directly because of all of the different stresses that you are now going to face in your life.

The specific individual with firearms being granted bail repeatedly — which is what we hear about — look, it happens. It

Toute mesure législative qui retirerait le droit à la mise en liberté sous caution aurait évidemment une incidence sur ces personnes. Je dirais que les effets en aval seraient assez importants dans l'autre sens, mais là où je veux en venir, c'est qu'il ne suffit pas d'ajouter simplement un certain nombre d'infractions supplémentaires donnant lieu à une inversion du fardeau de la preuve. On semble croire, sans preuve à l'appui, qu'il y aura ainsi plus de personnes détenues. C'est la théorie qui prévaut. Je ne sais tout simplement pas s'il existe des données qui en confirment la validité. En fait, mon expérience me porte à croire que c'est faux.

Un des résultats possibles — et je crois que Me Taylor en a parlé brièvement hier dans le cadre de son témoignage —, c'est la mise en liberté assortie de conditions plus sévères. Dans la mesure où cela peut contribuer à la sécurité publique, je suis d'accord avec Me Taylor. Si un détenu est relâché sans condition et qu'un autre est libéré sous réserve de conditions très strictes, cela peut avoir des répercussions mesurables sur la sécurité publique. J'accepte cette prémisse. Toutefois, si les citoyens estiment que le seul moyen d'assurer la sécurité publique est de détenir quelqu'un, je ne pense pas que nous allons atteindre cet objectif.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Merci pour cette réponse. J'ai bien compris que votre argument va dans le sens de dire qu'on met trop de gens en détention préventive, et que le fait de mettre trop de gens en détention préventive ne règle pas du tout les problèmes de violence avec des armes à feu. Donc, cela n'accroît pas, cela n'accélère pas et cela n'augmente pas la sécurité publique.

[Traduction]

**Me Bytensky :** Si vous poussez plus loin cette idée, on peut dire que cela aura l'effet inverse puisque tout le monde devra attendre plus longtemps dans les centres de détention avant d'obtenir leur audience de libération sous caution, et la personne qui se trouve là pour une présumée infraction de nature relativement mineure devra s'asseoir face à face, pendant un certain nombre de jours, avec des gens qui ont peut-être un passé criminel beaucoup plus long. Comme je l'ai dit dans mes observations écrites, la prison est très criminogène. Les gens en sortent beaucoup plus dangereux qu'ils n'y sont entrés.

Par ailleurs, si le détenu attend son audience de libération sous caution et qu'il perd entretemps son emploi, sa place dans un refuge, son admissibilité à un programme de traitement, sa famille ou ses enfants, ces circonstances le rendront plus dangereux précisément à cause de toutes les sources de stress auxquelles il devra désormais faire face dans sa vie.

Nous entendons parler de cas où une personne en possession d'armes à feu obtient une mise en liberté sous caution à plusieurs

is going to continue to happen, regardless of who has the onus, and it is not going to make the public happy. I have to acknowledge that.

**Senator Batters:** Thank you to our witnesses for being here today and helping us to understand this bill better.

Mr. Bytensky, from the Criminal Lawyers' Association, will Bill C-48 make any practical difference in bail hearings for these new reverse onus offences that are included here given that prosecutors are already more likely to seek detention for repeat violent offences using weapons or similar offences?

**Mr. Bytensky:** Yes. The difference would be that defence lawyers and duty counsel will probably take longer to put together bail plans that they will propose. It will take longer to get hearings on. I agree with you that the prosecutors are less likely to consent to bail in some of the examples that you have given, but there are always different shades of grey.

If you have a so-called gun charge where there are four people in a car who are arrested and there is one firearm found in the driver's seat, the rear seat passenger might have received a consent bail if it was a Crown onus, whereas they may not receive a consent bail now if it is a reverse onus. Frankly, I'm not sure that the public would have the same outrage if that person were granted bail.

I'm not sure that I can give a blanket statement that covers every scenario, but in general there would be some minor impacts in terms of the practice, but I tend to agree with you on the whole that the serious charges will tend to go the same way.

**Senator Batters:** Thank you.

To the Canadian Association of Black Lawyers, in your opening statement, you referenced that you would like to see some amendments to Bill C-48. What type of amendments would you recommend to our committee to make Bill C-48 both effective in its objectives and also respectful of the constitutional rights of individuals?

**Ms. Donkor:** Thank you.

We certainly support the amendments that the CCLA will be proposing, the first one being the recommendation to amend the

reprises. Écoutez, c'est ce qui arrive. Nous continuerons d'assister à de tels incidents, peu importe sur qui repose le fardeau de la preuve, et le public n'en sera pas content. Je dois le reconnaître.

**La sénatrice Batters :** Je remercie les témoins d'être des nôtres aujourd'hui et de nous aider à mieux comprendre le projet de loi.

J'aimerais d'abord m'adresser à Me Bytensky, de la Criminal Lawyers' Association. Dans les faits, le projet de loi C-48 fera-t-il vraiment une différence lors des audiences de libération sous caution pour ces nouvelles infractions qui entraînent l'inversion du fardeau de la preuve, étant donné que les procureurs sont déjà plus susceptibles de demander la détention pour les récidives avec violence mettant en cause des armes, ou pour des infractions similaires?

**Me Bytensky :** Oui. La différence, c'est que les avocats de la défense et les avocats de service prendront probablement plus de temps pour élaborer les plans de mise en liberté sous caution qu'ils proposeront. Il faudra plus de temps pour obtenir des audiences. Je suis d'accord avec vous pour dire que les procureurs sont moins susceptibles de consentir à la mise en liberté sous caution dans certains des exemples que vous avez donnés, mais il y a toujours différentes nuances de gris.

Prenons le cas d'une accusation mettant en cause des armes à feu. On arrête quatre personnes dans une voiture et on trouve une arme à feu sur le siège du conducteur. Le passager arrière pouvait bénéficier d'un consentement à la mise en liberté sous caution lorsque le fardeau de la preuve reposait sur la Couronne. Or, ce ne sera peut-être plus le cas maintenant que le fardeau de la preuve sera inversé. Franchement, je doute que le public soit indigné si cette personne devait être libérée sous caution.

Je ne suis pas sûr de pouvoir faire une déclaration générale qui couvre tous les scénarios, mais dans l'ensemble, les répercussions sur la pratique seraient minimales. En tout cas, je suis plutôt d'accord avec vous pour dire que les accusations graves auront tendance à être traitées de la même façon.

**La sénatrice Batters :** Je vous remercie.

Passons maintenant à l'Association des avocats noirs du Canada. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez dit que vous aimeriez que des amendements soient apportés au projet de loi C-48. Quels types d'amendements recommanderiez-vous à notre comité pour que le projet de loi C-48 atteigne ses objectifs tout en respectant les droits constitutionnels des individus?

**Me Donkor :** Je vous remercie.

Nous appuyons certes les amendements proposés par l'Association canadienne des libertés civiles, notamment

bill to require a statement of record of proceedings on how a justice considers section 493.2 of the Criminal Code in reaching a bail decision.

We would also suggest that “Black accused persons” be added to the language of section 493.2. Currently, Black accused persons are included in the catchall phrase of “other vulnerable populations.” Given the statistics, which are clear that black and Indigenous individuals are over-represented and are denied bail more often, we think it is imperative for Black accused persons to specifically be named so that justices know that they need to take this provision into consideration for all Black accused persons who come before them.

We would also suggest adding a provision that makes it clearer that the failure to appropriately apply section 493.2 is an error of law. This would effectively make a pretrial detention of a Black or Indigenous offender reviewable on a standard of correctness, which addresses the problem of over-incarceration. If justices aren’t taking this provision seriously, aren’t stating how they’re really considering the over-representation of Black and Indigenous offenders at the pretrial detention stage, then that should be an error of law that should be reviewable. Section 493.2 is already codified in the Criminal Code, but we aren’t seeing the practical realities of it really being considered. As a criminal defence lawyer myself, I can say in my experience that some justices don’t really know how to apply it. Sometimes they don’t even mention it in their decisions at all. This really will put more of an onus on justices to take this into consideration and take it seriously.

**Senator Batters:** Thank you.

**Senator Clement:** Thank you to our witnesses for being here. I appreciated that last response from Ms. Donkor. I will ask my questions and then get out of the way.

My question for Mr. Bytensky is about whether the delays that we are already experiencing are going to lead to charges just being thrown out, which means that it is the opposite of public safety and is not going to lead to any trust in our criminal justice system. Could you comment on that?

My other questions are for Ms. Donkor and Ms. Big Canoe. Yesterday, when this committee was questioning the minister and his officials, a key theme around evidence and the lack thereof kept coming up. I am just wondering if you could comment on the risk of moving forward without comprehensive evidence. Also, what kind of data do you use? Are we all using the same data when we are evaluating things? Could you comment on data, generally speaking? In 2019, Bill C-75 comes

la recommandation d’amender le projet de loi pour exiger que le juge mentionne, dans le dossier de l’instance, comment il a pris en considération l’article 493.2 du Code criminel pour rendre sa décision relative à la mise en liberté sous caution.

Nous proposons également d’ajouter les mots « prévenus noirs » au libellé de l’article 493.2. À l’heure actuelle, on utilise l’expression passe-partout « autres populations vulnérables » pour désigner les accusés de race noire. Compte tenu des statistiques, qui montrent clairement que les Noirs et les Autochtones sont surreprésentés et qu’ils se voient plus souvent refuser la mise en liberté sous caution, nous estimons qu’il est impératif d’employer précisément les mots « prévenus noirs » afin que les juges sachent qu’ils doivent prendre cette disposition en considération pour tous les accusés de race noire qui comparaissent devant eux.

De plus, nous proposons d’ajouter une disposition qui précise que le fait de ne pas appliquer correctement l’article 493.2 constitue une erreur de droit. Ainsi, la détention d’un délinquant noir ou autochtone avant le procès serait assujettie à la norme de contrôle de la décision correcte, ce qui permet de régler le problème de l’incarcération excessive. Si les juges ne prennent pas cette disposition au sérieux, s’ils n’expliquent pas comment ils tiennent réellement compte de la surreprésentation des délinquants noirs et autochtones à l’étape de la détention préventive, ils commettent alors une erreur de droit qui doit faire l’objet d’un contrôle judiciaire. L’article 493.2 est déjà inscrit dans le Code criminel, mais nous ne voyons pas comment il est pris en considération dans la réalité pratico-pratique. En tant qu’avocate de la défense, je peux dire par expérience que certains juges ne savent pas vraiment comment l’appliquer. Parfois, ils ne le mentionnent même pas dans leurs décisions. Un tel amendement obligera vraiment les juges à tenir compte de cet aspect et à le prendre au sérieux.

**La sénatrice Batters :** Je vous remercie.

**La sénatrice Clement :** Je remercie nos témoins de leur présence. J’ai bien aimé la dernière réponse de Me Donkor. Je vais poser mes questions, puis laisser la place à nos invités.

J’aimerais demander à Me Bytensky s’il pense que les retards que nous connaissons déjà vont conduire à un rejet des accusations, ce qui serait contraire à la sécurité publique et ne ferait rien pour améliorer la confiance du public à l’égard de notre système de justice pénale. Pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Mes autres questions s’adressent à Me Donkor et à Me Big Canoe. Hier, lorsque le comité a interrogé le ministre et ses collègues, un thème clé n’a pas cessé de revenir : celui des données et de l’absence de données. Pouvez-vous nous parler du risque que cela pose d’aller de l’avant sans données probantes? D’ailleurs, quel type de données utilisez-vous? Lorsque nous évaluons quelque chose, utilisons-nous tous les mêmes? Pourriez-vous nous parler des données de manière générale? Le

into force. That is going to be reviewed. Are we collecting data on this now? Do you know? Has that been released? Would that be helpful in this process, do you think? Those are my questions for Ms. Big Canoe and Ms. Donkor.

**Ms. Donkor:** Perhaps I will begin with addressing the theme around this lack of evidence, which is certainly very concerning because there is no empirical evidence that this bill is going to achieve the public safety goals that it aims to. There is actually no strong evidentiary basis or justification for this bill.

I completely understand that when any individual life is lost, that's a tragic circumstance. It is certainly something that we want to avoid, but the cases we are seeing in the news are certainly outliers. It is not that every single person who is released on bail goes out and commits another crime.

The bail regime as it stands already addresses public safety concerns because a justice is able to detain an individual based on public safety concerns and based on concerns about public confidence in the administration of justice. Those are already factors that are taken into consideration at the bail stage.

It is concerning that there is a complete lack of evidence or a complete lack of evidentiary basis for this bill. What is even more concerning is that, in contrast, there is overwhelming evidence on the impact this will have on Black and Indigenous communities. Really, we are making this bill based on assumptions when there is clear evidence that it will have a disproportionate impact on Black and Indigenous communities.

In terms of what data we use, it is a broad question because there is data for a lot of things. For example, if we are talking about data for the conditions of confinement, the Office of the Correctional Investigator releases an annual report where you can see clear data about the conditions of confinement. We have seen research done. You can look at Appendix A of the decision of *Morris v. The Queen*. This is a Court of Appeal decision that considers social context evidence in sentencing. There is an appendix there that is an expert report on crime and the experience of — I can get the full name for you, but it is an appendix that has a lot of data about the experience of Black Canadians and the criminogenic effect of anti-Black racism, particularly in Ontario. There is data out there for all provinces as well.

Perhaps I will pass it on to my colleague to address this further.

projet de loi C-75 est entré en vigueur en 2019 et il devra faire l'objet d'un examen. Recueillons-nous actuellement des données à ce sujet? Le savez-vous? Ces données ont-elles été publiées? Selon vous, ces données pourraient-elles être utiles pour ce processus? Voilà les questions que je voulais poser à Me Big Canoe et à Me Donkor.

**Me Donkor :** Je commencerai peut-être par aborder la question de l'absence de données, qui est assurément très préoccupante puisqu'il n'y a aucune preuve empirique que ce projet de loi atteindra les objectifs de sécurité publique qu'il vise. En fait, ce projet de loi n'a aucune base ou justification solide.

Je comprends parfaitement que lorsqu'une personne perd la vie, c'est une chose tragique. Il ne fait aucun doute que c'est quelque chose que nous voulons éviter, mais les exemples que nous renvoyent les médias sont assurément des exceptions. Les personnes libérées sous caution ne se mettent pas toutes à commettre de nouveaux délits aussitôt qu'on les laisse sortir.

Le régime de mise en liberté sous caution tel qu'il existe actuellement répond déjà aux préoccupations en matière de sécurité publique, puisqu'un juge peut détenir une personne sur la base de préoccupations en matière de sécurité publique et en tenant compte de la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice. Ces facteurs sont déjà pris en considération au stade de la mise en liberté sous caution.

Il est inquiétant de constater que ce projet de loi ne repose sur aucune preuve ou base probante. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est qu'à l'inverse, il existe des preuves accablantes quant aux répercussions que ces mesures législatives auront sur les communautés noires et autochtones. En réalité, nous élaborons ce projet de loi sur la base d'hypothèses alors qu'il est clairement démontré qu'il aura des répercussions disproportionnées sur les communautés noires et autochtones.

En ce qui concerne les données que nous utilisons, il s'agit d'une vaste question, car il existe des données pour beaucoup de choses. Par exemple, lorsqu'il s'agit des conditions d'incarcération, le Bureau de l'enquêteur correctionnel publie un rapport annuel qui contient des données claires à ce sujet. Des recherches ont été effectuées. Vous pouvez consulter l'annexe A de la décision *Morris c. La Reine*. Il s'agit d'une décision de la Cour d'appel où l'on a tenu compte du contexte social dans la détermination de la peine. Il y a une annexe qui est un rapport d'expert sur la criminalité et l'expérience des... Je peux vous obtenir le nom complet, mais c'est une annexe qui contient beaucoup de données sur ce qu'ont vécu les Canadiens noirs et sur l'effet criminogène du racisme anti-noir, en particulier en Ontario. En fait, il y a des données pour toutes les provinces.

Je vais laisser la parole à ma collègue pour qu'elle nous en dise un peu plus à ce sujet.

**Ms. Big Canoe:** Ms. Donkor actually answered quite well.

I would touch on a couple of components of the data that is collected. One of the largest issues we have is that it has only been more recently that we're starting to disaggregate actual data to understand particular groups who are impacted by the criminal justice system, whether that is in custody or during. One of the problems is that throughout multiple jurisdictions, we have different [Technical difficulties] collect. For instance, you may not be able to go to one province and ask how many bail hearings were there on this day and how many people were remanded versus released. That is problematic. We often rely on Statistics Canada. We often rely on the correctional investigator. We also rely on a number of reports specific to Indigenous people and their interactions or the experience they have within the criminal justice system.

One thing to point out — my colleague addressed this well when she talked about the outliers of people who are released on bail and reoffend — is that we often look at lives lost, but what we're failing to look at over and over again are the lives lost in custody or in those horrific circumstances of custody, which is largely impacting Indigenous and non-Indigenous. More recently, Tracking (In)Justice, which is a research group, has released multiple reports — and will continue to — both on the use of force by police but also on deaths in custody. I would point your attention there because, unfortunately, when you look at the numbers of those who are dying in custody, you will see they are largely Indigenous and Black populations.

I said to one of the senators earlier that the Indigenous Bar Association, or IBA, is concerned. What are the protections that are going to be afforded for these vulnerable populations who we already know have the most adverse impacts — including death — as a result of the criminal justice system? That is where amendments need to focus. That is where the change needs to be made to make sure there are steps in place. If this bill goes through, which I quite frankly feel it will, just based on the speed of [Technical difficulties], then please put into place some protections that will assist those communities.

**The Chair:** Thank you, Ms. Big Canoe.

We are short one speaker for the next panel, so with your indulgence, we might extend this panel another five minutes or so.

**Me Big Canoe :** Me Donkor a très bien répondu.

J'aimerais aborder quelques éléments relativement aux données recueillies. L'un des principaux problèmes que nous avons est le suivant : ce n'est que récemment que nous avons commencé à désagréger des données pour avoir une idée des groupes particuliers qui sont touchés par le système de justice pénale, que ce soit en détention ou dans l'intervalle. L'un des problèmes réside dans le fait qu'au sein de plusieurs administrations, il existe différents [Difficultés techniques] pour collecter les données. Par exemple, il se peut que vous ne puissiez pas aller dans une province et demander combien d'audiences de libération sous caution ont eu lieu tel ou tel jour et combien de personnes ont été placées en détention provisoire par rapport à celles qui ont été remises en liberté. Cela pose problème. Nous nous appuyons souvent sur Statistique Canada. Nous nous comptons souvent sur l'enquêteur correctionnel. Nous nous appuyons également sur un certain nombre de rapports relatifs aux populations autochtones et à leurs interactions avec le système de justice pénale ou à leur expérience au sein de ce dernier.

Une chose à souligner — ma collègue l'a bien décrite lorsqu'elle a mentionné le fait que les personnes libérées sous caution qui récidivent sont des exceptions —, c'est que nous nous intéressons beaucoup aux vies perdues, mais que nous faisons peu de cas des vies perdues en détention ou dans les circonstances horribles de la détention, ce qui a une incidence énorme sur les Autochtones et les non-Autochtones. Et cela se produit encore et encore. Plus récemment, le groupe de recherche Tracking (In)Justice a publié de nombreux rapports — et il continuera à le faire — à la fois sur l'usage de la force par la police et sur les décès en établissement. J'attire votre attention sur ce point, car, malheureusement, lorsque vous regardez le nombre de personnes qui meurent en détention, vous constatez qu'il s'agit principalement de personnes issues des communautés autochtones et noires.

J'ai dit tout à l'heure à l'un des sénateurs que l'Association du Barreau autochtone est inquiète. Quelles sont les protections qui seront accordées à ces populations vulnérables dont nous savons déjà qu'elles subissent les effets les plus délétères — y compris la mort — du système de justice pénale? C'est là-dessus que les amendements doivent se focaliser. C'est à ce sujet que des modifications doivent être apportées pour veiller à ce que des mesures soient en place. Si ce projet de loi est adopté, ce qui me semble tout à fait probable, rien qu'en me basant sur la rapidité de [Difficultés techniques], je vous prie de mettre en place des protections qui aideront ces communautés.

**Le président :** Merci, Me Big Canoe.

Nous attendons toujours l'un des intervenants de notre prochain groupe d'experts, alors avec votre indulgence, nous pourrions prolonger nos échanges avec celui-ci d'environ cinq minutes.

**Mr. Bytensky:** There is a part of the question that I would like to answer very briefly. Yes, you will see litigation. You will see serious charges either stayed or — what is much less well known — simply withdrawn by the Crown in the face of stay applications. I brought my first stay application for a bail delay case for a client in 2001. Unfortunately, the problem has gotten worse and not better in the 22 years since. There are some well-known cases in Ontario, including firearms charges and intimate partner violence cases that have been stayed. Last week, a firearms case was withdrawn by the Crown in the face of an application for a stay of proceedings. You are quite right. We would be extremely naive to suspect that it will get better, and, in fact, I suspect it will get worse and more charges will be stayed.

**Senator Gold:** First of all, thank you to all three of our witnesses for appearing today.

Yesterday, we heard from the minister to the effect that the legislation was deliberately very narrowly focused and, importantly, that there was work being done at all levels of government to strengthen and build confidence in the bail system more broadly and the criminal justice system even more broadly. We have heard a lot about data collection and provincial funding for bail compliance measures. To the three witnesses in whatever order, what would you like to see in terms of investments or policy approaches coming out of future cooperation between federal, provincial and territorial governments to deal with the broader issues of which this bill is only a part?

**The Chair:** Can we go in reverse order this time? Ms. Donkor?

**Ms. Donkor:** Thank you for that question. I think it is an important question to address.

First and foremost, for important legislation such as this, we need more meaningful and earlier consultation. Right now, we're at the Senate stage where we're studying this bill. It should have been studied a lot sooner. There are serious concerns about the House of Commons skipping over that process.

In terms of investments in future policies, as I mentioned briefly in my opening statement, we really need to see more policies that invest in and make more accessible social services. We need to see policies about guaranteed livable income. We need to see more policies about safe housing, mental health and addiction services.

**Me Bytensky :** J'aimerais répondre très brièvement à une partie de la question. Oui, il y aura des litiges. Vous verrez de graves accusations qui seront suspendues ou — ce qui est beaucoup moins connu — simplement retirées par la Couronne en réponse à des demandes de sursis. J'ai présenté ma première demande de sursis dans une affaire de retard de mise en liberté sous caution pour un client en 2001. Malheureusement, au cours des 22 années qui se sont écoulées depuis, le problème s'est aggravé plutôt que l'inverse. Il y a des cas bien connus en Ontario, y compris des accusations de possession d'armes à feu et des cas de violence entre partenaires intimes qui ont fait l'objet de sursis. La semaine dernière, une affaire d'armes à feu a été retirée par la Couronne à la suite d'une demande de suspension de l'instance. Vous avez tout à fait raison. Nous serions extrêmement naïfs de penser que la situation va s'améliorer et, en fait, je pense qu'elle va empirer et que de plus en plus d'accusations seront suspendues.

**Le sénateur Gold :** Tout d'abord, je remercie nos trois témoins de leur présence.

Hier, le ministre nous a dit que le projet de loi était délibérément très ciblé et, surtout, que tous les ordres de gouvernement travaillaient à renforcer et à accroître la confiance à l'égard du système de mise en liberté sous caution en général, et de façon encore plus générale, à l'égard du système de justice pénale. Nous avons beaucoup entendu parler de la collecte de données et du financement provincial des mesures de conformité aux ordonnances de mise en liberté sous caution. J'aimerais demander aux trois témoins — sans ordre particulier — ce qu'ils aimeraient voir comme investissements ou approches stratégiques dans le cadre d'une future coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour traiter des enjeux plus vastes dont ce projet de loi n'est qu'une partie.

**Le président :** Pouvons-nous procéder dans l'ordre inverse cette fois-ci? Maître Donkor?

**Me Donkor :** Merci de cette question. Je pense qu'il est important d'y répondre.

Tout d'abord, pour un projet de loi important comme celui-là, nous avons besoin d'une consultation plus vaste et plus précoce. Nous n'en sommes qu'au stade de l'étude de ce projet de loi par le Sénat, ce qui aurait dû avoir lieu beaucoup plus tôt. Le fait que la Chambre des communes passe outre ce processus suscite de vives inquiétudes.

En ce qui concerne les investissements dans les politiques futures, comme je l'ai brièvement mentionné dans ma déclaration liminaire, nous avons vraiment besoin de plus de politiques qui investissent dans les services sociaux et les rendent plus accessibles. Nous avons besoin de politiques sur un revenu de subsistance garanti. Nous avons besoin d'un plus grand nombre de politiques sur les logements sécuritaires, la santé mentale et les services d'aide aux toxicomanes.

Really, what makes our communities safer is addressing the root causes of crime. Over-policing and over-incarceration do not address the root causes of crime. It is kind of an after-effect. It is addressing the impact after the crime already happens. If we want to really make our communities safer, we need to be looking at and investing in policies that hit the root of the issue.

There's a lot of data out there that shows that violence is actually a public health concern more than it is a criminal law concern. Investing in public health and social services will, in my opinion, make a more meaningful impact than over-legislating.

**Kristian Ferreira, Community Liaison, Canadian Association of Black Lawyers:** I would also like to quickly add that more meaningful bail reform would also include — as my friend has indicated — more efficiency in the court systems, strengthened and targeted enforcement of the conditions of the report and, as Ms. Donkor mentioned, enhanced community support.

With regard to the comments on data, victims units have, especially around the Toronto police, done several data collection processes reports in the last few years.

**The Chair:** Thank you.

**Ms. Big Canoe:** I would concur with both Ms. Donkor and Mr. Ferreira.

One thing I would like to say is in relation to the first part of your question, senator, if I might. You talked about the narrow scope. I would disagree on behalf of the IBA and say that it is narrow in scope except in relation to intimate partner violence. We heard my friend talk earlier about the fact that the Supreme Court has already said reverse onus is constitutional. When we look at the over-breadth of something, in the context of Indigenous women who are caught up in a process as a whole, they actually do raise legitimate section 11(e) arguments. I will leave those arguments for my colleagues at the Canadian Civil Liberties Association, or CCLA, to present to you next week.

I would agree with my colleagues that when we talk about policy and reforms, we have to look at the roots of why people find themselves before the justice system. We know with Indigenous people that it can be as minor as just pleading out and taking criminal responsibility where it persists to deeper-rooted issues like the housing or policy. When we do look at bail reform, part of that has to be taken into consideration.

En réalité, ce qui rend nos collectivités plus sécuritaires, c'est de s'attaquer aux causes profondes de la criminalité. Le recours trop répandu à la police et aux incarcérations ne fait rien pour s'attaquer aux causes profondes de la criminalité. C'est une sorte d'effet secondaire. On essaie de s'attaquer aux répercussions que le crime a déjà eues. Si nous voulons vraiment rendre nos collectivités plus sécuritaires, nous devons examiner les racines du problème et miser sur des politiques qui s'y attaquent.

De nombreuses données montrent que la violence est davantage un problème de santé publique qu'un problème de droit pénal. Investir dans la santé publique et les services sociaux aura, à mon avis, plus d'effet que de légiférer à outrance.

**Me Kristian Ferreira, agent de liaison communautaire, Association des avocats noirs du Canada :** Permettez-moi d'ajouter rapidement qu'une réforme plus importante de la mise en liberté sous caution inclurait également — comme l'a indiqué mon amie — une amélioration de l'efficacité des systèmes judiciaires, une application renforcée et ciblée des conditions du rapport et, comme l'a mentionné Me Donkor, un soutien communautaire accru.

En ce qui concerne les données, les unités d'aide aux victimes ont rédigé plusieurs rapports sur les processus de collecte de données au cours des dernières années, en particulier au sein de la police de Toronto.

**Le président :** Merci.

**Me Big Canoe :** Je suis d'accord avec Me Donkor et Me Ferreira.

J'aimerais ajouter une chose relativement à la première partie de votre question, sénateur. Vous avez parlé d'un ciblage très restreint. Au nom de l'Association du Barreau autochtone, je dirais que je ne suis pas d'accord avec cette affirmation en ce sens que le champ d'application est en effet étroit, sauf lorsque cela concerne la violence entre partenaires intimes. Nous avons entendu mon ami parler tout à l'heure du fait que la Cour suprême a déjà déclaré que l'inversion de la charge de la preuve était constitutionnelle. Lorsque nous examinons la portée excessive de quelque chose, disons que les femmes autochtones qui doivent composer avec un processus pris comme un tout soulèvent des arguments légitimes aux termes de l'article 11(e). Je laisserai mes collègues de l'Association canadienne des libertés civiles, ou ACLC, vous présenter ces arguments la semaine prochaine.

Je suis d'accord avec mes collègues pour dire que lorsque nous parlons de politique et de réformes, nous devons nous pencher sur les raisons pour lesquelles les gens se retrouvent devant le système judiciaire. Nous savons que pour les populations autochtones, il peut s'agir d'un problème aussi mineur que de plaider coupable et d'assumer la responsabilité pénale lorsqu'elle persiste, mais il peut aussi s'agir de problèmes



We want to see an amendment because a judge has to put their mind, when it is a vulnerable person — whether it is a Black or Indigenous person or someone with serious mental health — to what resources are in place to keep them. Remand, when we live in a world of presumption of innocence, is supposed to be the last resort. What can we put in place? If there is to be a reform, it should be any potential reform that supports and maintains so that we do not create better criminals and ensure that people, while waiting for their trials, are living in that good way that is not going to cause harm to them.

**Mr. Bytensky:** There are a lot of broad answers that could be given to that question, but I will simply say two things.

Number one, we need to actually do evidence-based legislation as opposed to talk about doing evidence-based legislation. In whatever we do, let's do it because the data backs it up and not because of some other reasons.

Number two, I appreciate why it is difficult for legislative officials who are elected to focus primarily on the interests of the impoverished and those who are marginalized in our society, but if we focus simply on this, even if you want to look at public safety, more timely justice means better justice. The reason why some people are released on bail go on to commit crimes is their bail hearing might have been rushed, and the reason it was rushed is there were 50 bail hearings that could not be reached that day.

I'm not saying for any particular case, but maybe the reason that we have some outcomes that are, in retrospect, bad outcomes, is we did not give that case the time it deserved and didn't get the good decision that could have been made in that case, because maybe the proper decision would have been a detention order had everything been done in a timely way.

If we invest in the other half of it — and I referred you to the preamble of the current bill where it talks about accused persons being unnecessarily detained affecting the confidence of the public in the administration of justice — and we actually do something to address that part of it and meaningfully legislate provisions that will provide for timely justice, it will give you better justice and better public safety.

**The Chair:** We are not going to have time for a second round. Senator Cotter has withdrawn his really outstanding questions to make space for Senator Simons, who is our last questioner.

plus profonds tels que le logement ou les politiques. Lorsqu'il s'agit de réformer la mise en liberté sous caution, il faut tenir compte d'une partie de ces éléments.

Nous voulons un amendement parce que lorsqu'il s'agit d'une personne vulnérable — qu'il s'agisse d'un Noir, d'un Autochtone ou d'une personne souffrant d'une grave maladie mentale —, un juge doit réfléchir aux ressources disponibles pour la garder. Dans un monde où la présomption d'innocence s'applique, la détention est censée être le dernier recours. Que pouvons-nous mettre en place? S'il doit y avoir une réforme, il faudrait que ce soit n'importe quelle réforme susceptible d'aider et d'entretenir afin que nous ne créions pas de meilleurs criminels et que nous puissions assurer que les gens en attente de leur procès vivent d'une façon convenable qui ne leur sera pas dommageable.

**Me Bytensky :** Il y a beaucoup de réponses générales qui pourraient être données à cette question, mais je vais me contenter de deux choses.

Premièrement, nous devons élaborer un projet de loi qui s'appuie concrètement sur des données probantes plutôt que se contenter d'en parler. Quoi que nous fassions, faisons-le parce que les données le confirment et non pour d'autres raisons.

Deuxièmement, je comprends qu'il est difficile pour les législateurs élus de se concentrer principalement sur les intérêts des pauvres et des personnes marginalisées dans notre société. Or, si nous nous concentrons simplement sur ce point, même s'il s'agit de sécurité publique, une justice plus rapide est synonyme d'une meilleure justice. La raison pour laquelle certaines personnes libérées sous caution commettent ensuite des délits est que leur audience de libération sous caution a peut-être été précipitée, ce qui s'explique par le fait qu'il y a 50 audiences de libération sous caution qui n'ont pas pu être tenues ce jour-là.

Je ne parle pas d'un cas particulier, mais la raison pour laquelle certains résultats sont, avec le recul, mauvais, c'est peut-être parce que nous n'avons pas accordé à l'affaire le temps qu'elle méritait et que nous n'avons pas pris la décision appropriée. En effet, si tout avait été fait en temps opportun, la bonne décision aurait peut-être été une ordonnance de détention.

Si nous investissons dans l'autre moitié de la question — et je vous ai renvoyé au préambule du projet de loi actuel où il est question de la détention inutile des accusés qui érode la confiance du public à l'égard de l'administration de la justice — et si nous faisons quelque chose pour traiter cette partie de la question et légiférons de manière importante sur les dispositions qui permettront de rendre justice en temps opportun, nous améliorerons la justice et la sécurité publique.

**Le président :** Nous n'aurons pas le temps de faire un deuxième tour de questions. Le sénateur Cotter a retiré ses questions pour laisser la place à la sénatrice Simons, qui sera notre dernière intervenante.

**Senator Simons:** I am going to circle back to Senator Clement's question to Mr. Bytensky because I do not know if he had enough time to answer it in depth.

I am concerned, and I raised it last night with the minister, that the *Jordan* clock will tick out and people will not just have their cases stayed, but, because of *Jordan*, they will have to be dismissed.

I worry, too, about the credit-for-time-served issue. I think that the public is often angry when they hear that somebody who is sentenced for a crime is going to get out right away because of all of the extra credit, if I can put it that way, for time spent in remand. I worry that there could be a boomerang effect that offenders who are actually convicted of fairly serious crimes may get out right away without having had a chance to go through any of the programs they might have been offered in a federal institution because they have just been cooling their heels in remand because they were not able to access bail.

**Mr. Bytensky:** Thank you for the question, Senator Simons.

I will answer it this way: The individual who would receive a penitentiary-length sentence and whittles it down to something else because they've chosen not to have a bail hearing is a separate issue and one that this legislation does not go after.

**Senator Simons:** I'm speaking of someone who is denied bail.

**Mr. Bytensky:** Right. And someone denied bail may not have a speedy trial, or they may, for any number of reasons.

We have actually changed the law in the last ten years. There is no real advantage anymore for spending time in pretrial custody and getting credit, because those individuals, unless they have horrible and unusual conditions, will not get the enhanced credit that they typically received ten years ago and earlier. I'm not so sure how much of a problem that is going to remain going forward.

What I do agree with, though, is that pushing cases in bail court and stretching bail courts' limits, the way that some courts are addressing it, certainly in Ontario, is taking judges from trial courts to do bail hearings because they want to put out that fire. When you take a judge out of trial court and put that judge into bail court, you have one less judge available to do a trial. That makes somebody's case or perhaps multiple cases not get reached that day, so they get bumped, and they will then bump someone else when they come back up for court. You will also have stay applications for bail delay being litigated, which will

**La sénatrice Simons :** Je vais revenir sur la question que la sénatrice Clement a posée à Me Bytensky, car je ne sais pas s'il a eu le temps d'y répondre complètement.

Je crains, et j'en ai parlé hier soir avec le ministre, que l'horloge de *Jordan* ne s'arrête et que des personnes ne voient pas seulement leur affaire suspendue, mais qu'à cause de *Jordan*, elles doivent être rejetées.

Je me pose aussi de sérieuses questions au sujet des réductions de peine accordées pour tenir compte de toute période que le délinquant a passée sous garde. Je pense que le public est souvent en colère lorsqu'il entend qu'une personne condamnée pour un crime va être libérée immédiatement en raison de tout le temps passé en détention provisoire. Je crains qu'il n'y ait un effet boomerang et que des délinquants condamnés pour des crimes assez graves ne sortent immédiatement sans avoir eu la possibilité de suivre les programmes qu'on aurait pu leur offrir dans un établissement fédéral, parce que, n'ayant pas pu bénéficier d'une mise en liberté sous caution, ils ont passé tout leur temps en détention provisoire.

**Me Bytensky :** Merci pour votre question, sénatrice Simons.

Je répondrai de la manière suivante : le cas des personnes qui reçoivent une peine d'emprisonnement et qui choisissent de servir une peine réduite plutôt que d'obtenir une audience de libération sous caution est une question distincte, qui n'est pas visée par cette loi.

**La sénatrice Simons :** Je parle des personnes à qui l'on refuse la libération sous caution.

**Me Bytensky :** D'accord. Une personne à qui l'on refuse la libération sous caution pourrait ne pas être jugée rapidement, ou elle pourrait l'être, pour une raison x ou y.

Au cours des 10 dernières années, nous avons en fait changé la loi. Il n'y a plus vraiment d'avantage à passer du temps en détention provisoire et à accumuler des crédits, parce que ces personnes, à moins que leur situation ne soit horrible et inhabituelle, n'accumuleront plus les crédits supplémentaires qu'elles recevaient généralement jusqu'à il y a 10 ans. Je ne suis pas sûr que ce problème persiste à l'avenir.

Je conviens en revanche que le fait de prioriser les demandes de libération sous caution et de repousser les limites des tribunaux de libération sous caution, comme le font certains tribunaux, du moins en Ontario, prive les tribunaux de première instance de leurs juges, qui vont tenir des audiences de libération sous caution pour essayer de limiter les retards. Lorsque vous retirez un juge d'un tribunal de première instance et que vous le placez dans un tribunal de libération sous caution, vous avez un juge de moins pour examiner d'autres types d'affaires. Ce jour-là, l'affaire d'une personne, ou peut-être même de plusieurs

take up the time of judges and so on. There is a cascading effect. Yes, more charges will be stayed, and fewer people will have their day in court. Both victims and accused will not have their day in court. It is bad for everybody.

**Senator Simons:** Thank you very much.

**The Chair:** That brings this session to a close. Let me wrap it up by thanking each of the four of you for outstanding and insightful presentations and high-quality responses to our questions. Some of us, if we had the time, would like to carry this conversation on all day, I think. Unfortunately, from your point of view, that is probably not attractive because you have lives to lead and careers, jobs and clients to serve. We want to express our collective appreciation for your taking this time out of your very busy days to help us in our consideration of this bill. Once again, thank you very much.

We will move to our next panel to continue our examination of Bill C-48. The second panel is composed of a group of representatives from two organizations. We're fortunate today to be joined by Thomas Carrique, Commissioner, the Ontario Provincial Police, by video conference; from the Canadian Association of Chiefs of Police, Jason Fraser, Member, Law Amendments Committee; and Pauline Gray, Member, Law Amendments Committee, both by video conference.

A special thanks, Commissioner Carrique. We know your time is precious, and we have asked your indulgence with an appearance at this particular time. We will turn the floor over to you and invite you to address us for five minutes or so, and then I'll ask the same of the CACP. That will be followed by a round of questions. We will limit this session to 45 minutes, partly to assist the commissioner, but also, we have a group of senators who have to go to work in the Senate shortly.

**Thomas Carrique, Commissioner, Ontario Provincial Police:** Thank you, Mr. Chair. I certainly appreciate your consideration and understanding, and thank you to the members of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for calling upon me to contribute to your examination of Bill C-48. I am very pleased that Bill C-48 has been formulated, and I appreciate the committee's quick uptake of the bill after the Senate's first and second readings last week.

personnes, ne sera pas traitée. Cette affaire sera repoussée et l'affaire d'une autre personne le sera également lorsque la première reviendra devant le tribunal. Il y aura également des demandes de sursis pour retarder la libération sous caution, ce qui prend du temps aux juges, etc. Il y a un effet boule de neige. Oui, un plus grand nombre d'inculpations seront suspendues et moins de personnes pourront comparaître devant un tribunal. Tant les victimes que les accusés n'auront pas accès à une audience. C'est mauvais pour tout le monde.

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup.

**Le président :** Cette séance est maintenant terminée. Permettez-moi de conclure en vous remerciant tous les quatre pour vos exposés remarquables et instructifs, et pour les excellentes réponses que vous avez apportées à nos questions. Je pense que certains d'entre nous, s'ils en avaient le temps, aimeraient poursuivre cette conversation toute la journée. Malheureusement, ce ne serait probablement pas intéressant pour vous, car vous avez une vie, des carrières, des emplois et des clients à servir. Nous tenons à vous remercier collectivement d'avoir pris le temps, bien que vos journées soient très chargées, de participer à l'étude de ce projet de loi. Encore une fois, merci beaucoup.

Nous allons passer au groupe suivant et poursuivre notre étude du projet de loi C-48. Le deuxième groupe est composé de représentants de deux organismes. Nous avons la chance d'avoir parmi nous aujourd'hui Thomas Carrique, commissaire de la Police provinciale de l'Ontario, par vidéoconférence; de l'Association canadienne des chefs de police, Jason Fraser, membre du Comité sur les amendements législatifs, et Pauline Gray, membre du Comité sur les amendements législatifs, tous deux par vidéoconférence.

Je remercie tout particulièrement le commissaire Carrique. Nous savons que votre temps est précieux et nous vous avons demandé d'avoir la gentillesse de vous joindre à nous à ce moment précis. Vous aurez environ cinq minutes pour formuler vos observations liminaires, puis je donnerai également cinq minutes à l'Association canadienne des chefs de police. Nous passerons ensuite à la série de questions. Nous limiterons cette séance à 45 minutes, en partie pour aider le commissaire, mais aussi parce qu'un groupe de sénateurs doit bientôt se rendre au Sénat.

**Thomas Carrique, commissaire, Police provinciale de l'Ontario :** Je vous remercie, monsieur le président. Je vous suis reconnaissant de faire preuve de considération et de compréhension à mon égard. Je remercie également les membres du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de m'avoir invité à participer à l'étude du projet de loi C-48. Je suis ravi que ce projet de loi ait été présenté et je suis heureux que le comité ait rapidement entamé son étude après les première et deuxième lectures au Sénat la semaine dernière.

You will all recall that on December 27, 2022, Ontario Provincial Police Constable Greg Pierzchala was murdered while performing his duties protecting the citizens of Ontario. You will have heard me say before that Greg's murder was 100% preventable. Two individuals have been charged with first-degree murder, and we've lost an exemplary young police officer, and a family has lost a loving son and brother.

One of the individuals charged — namely, Randall McKenzie — is a repeat violent offender with criminal convictions for armed robbery using a firearm, assault with a weapon, possession of a weapon and assault, including assault of a peace officer. He had been subjected to a five-year weapons prohibition in 2015, a 10-year weapons prohibition in 2016, a 10-year weapons and lifetime firearm prohibition in 2018, and at the time of Provincial Constable Pierzchala's death, bail conditions prohibiting him from possessing a weapon and ammunition. Despite showing a concerning pattern of non-compliance with previous weapons- and firearms-related prohibitions, as well as five previous convictions for failing to comply with court orders, he was released while awaiting trial for additional violent weapons-related offences. McKenzie did not abide by his conditions, including discarding a GPS ankle monitoring device, which he was ordered to wear while under the supervision of a surety.

Regrettably, the incidence of repeat violent offenders with a history of violence being granted judicial interim release and committing further violent criminal acts thereafter is not rare. I appreciate the attention being paid to this bill and am pleased that months of discussion following Provincial Constable Pierzchala's murder have turned into action.

As my colleagues will also testify, the quest for bail reform by Canadian police leaders did not start following the days of Provincial Constable Greg Pierzchala's murder but dates back to 2008, some 15 years ago, when the Canadian Association of Chiefs of Police put forward a resolution identifying that a minority of offenders commit the majority of violent crimes here in our country. CACP research at the time established that these individuals can be fairly categorized as chronic or prolific offenders. Today, we refer to them as repeat violent offenders. The research indicated that these offenders are often given judicial interim release, despite the fact that they have lengthy criminal records, have many times in the past broken conditions of bail and that these chronic offenders, who are released on bail conditions, frequently commit further crimes soon thereafter.

Vous vous souviendrez tous que le 27 décembre 2022, l'agent de la Police provinciale de l'Ontario Greg Pierzchala a été assassiné dans l'exercice de ses fonctions de protection des citoyens de cette province. Vous m'avez déjà entendu dire que le meurtre de M. Pierzchala aurait parfaitement pu être évité. Deux personnes ont été inculpées de meurtre au premier degré, nous avons perdu un jeune policier exemplaire et une famille a perdu un fils et un frère aimant.

L'un des accusés, Randall McKenzie, est un récidiviste violent qui avait été condamné pour vol à main armée avec utilisation d'une arme à feu, voies de fait armées, et voies de fait et possession d'une arme à feu, y compris des voies de fait contre un agent de la paix. En 2015, il avait fait l'objet d'une interdiction de port d'arme de cinq ans, en 2016, d'une interdiction de port d'arme de 10 ans, en 2018, d'une interdiction de port d'arme de 10 ans et d'une interdiction de port d'arme à vie, et, au moment du décès de l'agent provincial Pierzchala, de conditions de libération sous caution lui interdisant de posséder une arme et des munitions. Bien qu'il ait démontré une tendance inquiétante à ne pas respecter les interdictions antérieures liées aux armes et aux armes à feu, et qu'il ait fait l'objet de cinq condamnations antérieures pour refus de se conformer à une ordonnance judiciaire, il a été libéré dans l'attente d'un procès pour d'autres infractions liées à des armes violentes. M. McKenzie n'a pas respecté ses conditions. Il s'est notamment débarrassé d'un dispositif GPS de surveillance, qu'il devait porter à la cheville pendant sa mise en liberté sous caution.

Il n'est malheureusement pas rare que des délinquants violents récidivistes, ayant un passé violent, se voient accorder une libération provisoire et commettent d'autres actes criminels violents par la suite. Je suis reconnaissant de l'attention qui est portée à ce projet de loi et je suis heureux que les mois de discussion qui ont suivi le meurtre de l'agent de la police provinciale Pierzchala se traduisent par des mesures concrètes.

Comme vous le diront mes collègues, les tentatives des dirigeants de la police canadienne de réformer la libération sous caution n'ont pas commencé après le meurtre de l'agent provincial Greg Pierzchala, mais remontent à 2008, soit il y a environ 15 ans. L'Association canadienne des chefs de police avait alors présenté une résolution indiquant qu'une minorité de délinquants commettait la majorité des crimes violents dans notre pays. Les recherches menées à l'époque par l'Association canadienne des chefs de police ont établi que ces personnes pouvaient raisonnablement être qualifiées de récidivistes ou de multirécidivistes. Aujourd'hui, nous les qualifions de récidivistes violents. Les recherches ont montré que ces délinquants bénéficient souvent d'une mise en liberté provisoire, bien qu'ils aient un casier judiciaire lourd, qu'ils aient souvent violé les conditions de leur libération sous caution et que ces récidivistes, qui sont libérés sous caution, commettent souvent d'autres infractions peu de temps après.

As I shared with the Standing Committee on Justice and Human Rights on February 15, 2023, specific to bail, the CACP resolution called upon the federal Minister of Justice to amend the Criminal Code so as to establish a definition of a chronic offender based upon a threshold number of offences committed over a distinct period of time; to establish the principle in bail hearings that being a chronic offender is *prima facie* proof that detention of an accused is justified; and to place the onus on a chronic offender who is facing bail refusal application to show cause why they should be given judicial interim release.

Immediately following the tragic and preventable murder of Greg Pierzchala, I, along with my policing colleagues, called for enhancements to the Criminal Code that would result in conveying what I believe is the will of the law-abiding people of Canada and compel the courts to consider factors that must be weighed against the release of accused, such as preventing the commission of a serious offence; the prior commission of a serious offence while on bail; the prior commission of an offence while using a weapon — in particular, a firearm — or where a firearm was party to such an offence; and the extent to which the number and frequency of previous convictions of the accused for serious offences indicate persistent serious offending by the accused; and the nature and likelihood of any danger to the life of a person, their safety or any person endangered within the community that may be presented by the release on bail of a person charged with an offence punishable by imprisonment for a term of 10 years or more.

Bill C-48 aligns with this call for enhancements and the concerns I have continuously raised over the preventable murder of my officer. I asked for the expansion of reverse onus provisions for firearm possession offences as they relate to repeat violent offenders. Bill C-48 shifts the onus from the prosecution to the accused to show why an accused person should not be detained and held in custody while awaiting trial. I asked for a definition of serious prolific or repeat violent offender. Bill C-48 makes targeted changes to the Criminal Code bail regime to address serious repeat violent offending with firearms, knives, bear spray and other weapons.

Comme je l'ai indiqué au Comité permanent de la justice et des droits de la personne le 15 février 2023, en ce qui concerne la libération sous caution, la résolution de l'Association canadienne des chefs de police demandait au ministre fédéral de la Justice de modifier le Code criminel de manière à établir une définition des récidivistes fondée sur un nombre minimal d'infractions commises au cours d'une période donnée. On y demandait également qu'on établisse que, dans le cadre des audiences de libération sous caution, le fait d'être un récidiviste constitue une preuve *prima facie* de la nécessité de détenir un accusé. La résolution demandait également qu'il incombe au récidiviste qui fait l'objet d'une demande de refus de libération sous caution de justifier les raisons pour lesquelles il devrait bénéficier d'une mise en liberté provisoire.

Immédiatement après le meurtre tragique et évitable de Greg Pierzchala, mes collègues policiers et moi-même avons réclamé la modification du Code criminel de façon à ce qu'il reflète ce que je crois être la volonté des citoyens canadiens respectueux de la loi et oblige les tribunaux à tenir compte des facteurs qui doivent être pris en considération pour la libération d'un accusé. Ceux-ci comprennent notamment la prévention d'une infraction grave; le fait que l'accusé ait commis une infraction grave pendant une période de libération sous caution antérieure et le fait qu'il ait déjà commis une infraction en utilisant une arme — en particulier une arme à feu — ou qu'une arme à feu ait été utilisée pour commettre l'infraction. Les tribunaux doivent également évaluer la mesure dans laquelle le nombre et la fréquence des condamnations antérieures de l'accusé pour des infractions graves indiquent que l'accusé a continué de commettre des infractions graves. Ils doivent en outre tenir compte de la nature et de la probabilité de tout danger pour la vie d'une personne et sa sécurité, ou du fait que tout membre de la communauté soit mis en danger par la libération sous caution d'une personne accusée d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de 10 ans ou plus.

Le projet de loi C-48 va dans le sens des demandes et des préoccupations que j'ai constamment exprimées au sujet du meurtre évitable de mon agent. J'ai demandé l'élargissement des dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve pour les infractions de possession d'armes à feu liées aux récidivistes violents. Le projet de loi C-48 transfère le fardeau de la preuve du poursuivant à l'accusé, qui doit démontrer pourquoi il ne devrait pas être détenu et gardé en détention dans l'attente de son procès. J'ai demandé une définition des récidivistes ou multirécidivistes violents ayant commis des infractions graves. Le projet de loi C-48 apporte des modifications ciblées au régime de libération sous caution du Code criminel, afin de répondre au problème des récidives violentes graves commises avec des armes à feu, des armes blanches, des répulsifs à ours et d'autres armes.

I do respectfully submit that limiting the reverse onus to violent offences involving weapons could benefit from further consideration towards protecting Canadians from repeat violent offenders not using weapons to inflict serious bodily harm upon their victims.

I suggested codified public safety considerations before bail is granted. Bill C-48 requires the court to consider if an accused person has any previous convictions involving violence and to include in the record a statement that the safety and security of the community were considered. The provision ensures that the public's and the victim's right to be protected from these offenders' violent criminal behaviour is indeed given greater weight than is currently the case when bail matters are considered.

Bill C-48 will strengthen Canadian bail laws. It will enhance public and police officer safety and, therefore, increase public confidence in Canada's legal system.

In closing, I would again like to express my sincere appreciation to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for this examination. I thank you for allowing me to offer my comments, and I look forward to answering any questions you may have of me. Thank you.

**The Chair:** Thank you, commissioner.

We now invite Mr. Fraser and Ms. Gray to speak for five minutes, followed by questions from senators.

**Jason Fraser, Member, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police:** Thank you, Mr. Chair and members of the committee. On behalf of Chief Danny Smyth, President of the Canadian Association of Chiefs of Police, we are pleased to be given this opportunity to meet with you today. I am Jason Fraser, general counsel with York Regional Police, and I'm accompanied by Staff Superintendent Pauline Gray of the Toronto Police Service. We are representing the CACP as members of their Law Amendments Committee.

The CACP welcomes and supports Bill C-48 and the reform of Canada's bail system. The proposed amendments align with many of the calls to action put forward by police leaders dating back — as Commissioner Carrique has already indicated — to a 2008 CACP resolution that called upon the federal government to implement a reverse onus for chronic offenders who seek bail. This year, the CACP adopted a new resolution advocating bail and firearms reform to support community safety.

Je soutiens respectueusement que la limitation de l'inversion du fardeau de la preuve aux infractions violentes commises avec des armes pourrait bénéficier d'un examen plus approfondi afin de protéger les Canadiens contre les récidivistes violents qui n'utilisent pas d'armes pour infliger des blessures corporelles graves à leurs victimes.

J'ai proposé de codifier les considérations de sécurité publique avant l'octroi d'une libération sous caution. Le projet de loi C-48 exige que le tribunal tienne compte du fait que l'accusé ait déjà fait l'objet de condamnations pour des infractions violentes et qu'il inclue dans le dossier une déclaration indiquant que la sécurité de la communauté a été prise en compte. Cette disposition donne plus de poids au droit du public et de la victime d'être protégés contre le comportement criminel violent de ces délinquants lors de l'examen de la libération sous caution.

Le projet de loi C-48 renforcera les lois canadiennes sur la libération sous caution. Il renforcera la sécurité du public et des policiers et, par conséquent, la confiance du public dans le système juridique canadien.

En conclusion, je tiens à exprimer à nouveau ma sincère gratitude au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour cette étude. Je vous remercie de m'avoir permis de formuler mes observations et j'ai hâte de répondre à vos questions. Merci.

**Le président :** Merci, monsieur le commissaire.

Nous invitons maintenant Me Fraser et Me Gray à s'exprimer pendant cinq minutes, puis les sénateurs leur poseront des questions.

**Me Jason Fraser, membre, Comité sur les amendements législatifs, Association canadienne des chefs de police :** Merci, monsieur le président et chers membres du comité. Au nom du chef Danny Smyth, président de l'Association canadienne des chefs de police, nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui. Je m'appelle Jason Fraser. Je suis avocat général du Service de police régionale de York et je suis accompagné de la surintendante d'état-major Pauline Gray, du Service de police de Toronto. Nous représentons l'Association canadienne des chefs de police en tant que membres de son Comité sur les amendements législatifs.

L'Association canadienne des chefs de police accueille favorablement et soutient le projet de loi C-48 et la réforme du système canadien de libération sous caution. Les modifications proposées répondent à de nombreux appels à l'action lancés par les dirigeants de la police qui remontent — comme l'a déjà indiqué le commissaire Carrique — à une résolution de l'Association canadienne des chefs de police de 2008 qui demandait au gouvernement fédéral d'inverser le fardeau de

The CACP recognizes that the fundamental right to reasonable bail is critical to the Charter-protected presumption of innocence. In most circumstances, the Crown bears the onus of establishing why an accused should be detained in custody pending their trial.

Nevertheless, any system of reasonable bail must take into consideration public safety. After all, bail is fundamentally a risk management tool. A properly designed bail regime is meant to manage an accused's flight risk, their risk to public safety and the risk of undermining confidence in the justice system. There will necessarily be circumstances where the onus must be reversed to require the accused to show cause as to why they should be released.

**Pauline Gray, Member, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police:** In regard to firearms offences, we wholeheartedly support the proposed new reverse onus for additional firearms offences, including possession of a prohibited or restricted firearm. While the root causes of gun and gang violence are complex and extend well beyond bail reform, it is important to reflect upon the impact that bail reform may have on stemming the tide of gun violence, particularly in urban centres like Toronto.

For example, in Toronto in 2021, 772 people were released on bail for firearms-related charges. Of these, 165 people were rearrested while on bail for firearms-related charges. Of these, 60% were rearrested again for firearms-related charges, and of these, 50% were released on bail yet again. In 2022, 754 people were released on bail for firearms-related charges. Of these, 89 people were rearrested while on bail for those firearms-related charges, and of these, 47% were rearrested again for firearm-related charges, and of these, 71% were released on bail yet again.

As it pertains to intimate partner violence, many municipalities in Canada, including Toronto and York Region, have declared intimate partner violence an epidemic, so we also applaud the government's efforts to expand the reverse onus

la preuve pour les récidivistes qui demandent une libération sous caution. Cette année, l'Association canadienne des chefs de police a adopté une nouvelle résolution qui préconise la réforme de la libération sous caution et des dispositions relatives aux armes à feu, afin de soutenir la sécurité de la communauté.

L'Association canadienne des chefs de police reconnaît que le droit fondamental à un cautionnement raisonnable est essentiel à la présomption d'innocence protégée par la Charte. Dans la plupart des cas, c'est à la Couronne qu'il incombe d'établir la raison pour laquelle un accusé devrait être détenu en attendant son procès.

Néanmoins, tout système de cautionnement raisonnable doit tenir compte de la sécurité publique. Après tout, la libération sous caution est fondamentalement un outil de gestion des risques. Un régime de libération sous caution bien conçu doit tenir compte du risque de fuite d'un accusé, du risque qu'il représente pour la sécurité publique et du risque de miner la confiance dans le système judiciaire. Il y aura nécessairement des circonstances dans lesquelles le fardeau de la preuve devra être inversé et l'accusé devra décrire les raisons pour lesquelles il devrait être libéré.

**Me Pauline Gray, membre, Comité sur les amendements législatifs, Association canadienne des chefs de police :** En ce qui concerne les infractions liées aux armes à feu, nous soutenons sans réserve la nouvelle inversion du fardeau de la preuve proposée pour les infractions supplémentaires liées aux armes à feu, y compris la possession d'une arme à feu prohibée ou à autorisation restreinte. Bien que les causes profondes de la violence liée aux armes et aux gangs soient complexes et dépassent largement la réforme de la libération sous caution, il est important de réfléchir aux effets que cette réforme pourrait avoir sur l'endiguement de la vague de violence armée, en particulier dans les centres urbains comme Toronto.

Par exemple, à Toronto en 2021, 772 personnes ont été libérées sous caution après avoir été accusées d'infractions liées à des armes à feu. Parmi elles, 165 personnes ont été arrêtées de nouveau alors qu'elles étaient en liberté sous caution pour des accusations liées à des armes à feu. De ce nombre, 60 % ont été de nouveau arrêtées pour des accusations liées aux armes à feu, et 50 % de ces personnes ont été de nouveau libérées sous caution. En 2022, 754 personnes ont été libérées sous caution après avoir été accusées d'infractions liées à des armes à feu. Parmi elles, 89 personnes ont été arrêtées à nouveau alors qu'elles étaient en liberté sous caution après avoir été accusées d'une infraction liée à des armes à feu. De ce nombre, 47 % ont été arrêtées à nouveau pour une infraction liée à des armes à feu, et 71 % de ces personnes ont été libérées à nouveau sous caution.

Pour ce qui est de la violence entre partenaires intimes, de nombreuses municipalités au Canada, y compris Toronto et la région de York, ont déclaré que la violence entre partenaires intimes était une épidémie. Nous saluons donc les efforts du

provision for intimate partner violence offences, added by Bill C-75, by applying the provision to accused persons who previously received a conditional or absolute discharge for IPV-related offences. We recommend that the intimate partner violence-related amendments in Bill C-48 be clarified to ensure that the reverse onus also applies to previous acts of psychological violence, including the criminal distribution of intimate images, criminal harassment and extortion.

**Mr. Fraser:** With respect to repeat violent offenders, the CACP supports the creation of a reverse onus for repeat violent offenders. However, we are of the respectful opinion that the proposed classification of repeat violent offenders is overly restrictive. By limiting the reverse onus to violent offences involving weapons, Bill C-48 does not address the risk posed by offenders who inflict real violence on their victims without using a weapon. For example, in 2022, a man broke into an elderly woman's home in York Region and violently sexually assaulted and choked her. He was on bail at the time of the offence. This offence would not be captured by the reverse onus bail provisions under Bill C-48 since the offender did not use a weapon, and yet the offence involved a level of violence that shocks the conscience of our communities. We recommend that the proposed reverse onus should be expanded to include violent offences where a weapon is not used.

We are also recommending the following clarifications or refinements to the reverse onus for violent offences.

One: There should be no five-year limit on the use of prior convictions. Such a limit fails to take into consideration the offender's period of incarceration resulting from their prior conviction, as well as the objective gravity of, for example, using a firearm in the commission of an offence which is punishable by a term of imprisonment up to 14 years and the dangerousness of an accused who would commit a second offence of that nature.

Two: A hybrid offence that is punishable by a term of imprisonment of 10 years or more should be eligible for consideration regardless of the Crown's election to proceed by indictment or summary conviction.

gouvernement visant à élargir, par l'entremise du projet de loi C-75, la disposition relative à l'inversion du fardeau de la preuve aux infractions liées à la violence entre partenaires intimes, en appliquant cette disposition aux accusés qui ont précédemment reçu une absolution sous condition ou inconditionnelle pour des infractions liées à la violence entre partenaires intimes. Nous recommandons que les amendements du projet de loi C-48 relatifs à la violence entre partenaires intimes soient précisés afin de garantir que l'inversion du fardeau de la preuve s'applique également aux actes antérieurs de violence psychologique, y compris la distribution criminelle d'images intimes, le harcèlement criminel et l'extorsion.

**Me Fraser :** En ce qui concerne les récidivistes violents, l'Association canadienne des chefs de police soutient la création d'une inversion du fardeau de la preuve. Cependant, nous estimons que la classification proposée pour les récidivistes violents est trop restrictive. En limitant l'inversion du fardeau de la preuve aux infractions violentes commises avec une arme, le projet de loi C-48 ne tient pas compte du risque que posent les délinquants qui infligent une violence réelle à leurs victimes sans utiliser d'arme. Par exemple, en 2022, un homme s'est introduit dans la maison d'une femme âgée dans la région de York et l'a violemment agressée sexuellement et étouffée. Il était en liberté sous caution au moment de l'infraction. Cette infraction ne serait pas couverte par les dispositions du projet de loi C-48 relatives à l'inversion du fardeau de la preuve liées à la mise en liberté sous caution, car le délinquant n'a pas utilisé d'arme, et pourtant l'infraction présentait un niveau de violence qui choque la conscience de nos communautés. Nous recommandons que l'inversion du fardeau de la preuve proposée soit élargie pour inclure les infractions violentes dans le cadre desquelles aucune arme n'est utilisée.

Nous recommandons également l'apport des précisions ou éclaircissements suivants concernant l'inversion du fardeau de la preuve pour les infractions violentes :

Un : il ne devrait pas y avoir de limite de cinq ans relativement à l'examen des condamnations antérieures. Une telle limite ne tient pas compte de la période d'incarcération du contrevenant résultant d'une condamnation antérieure. Elle ne tient pas compte non plus de la gravité objective, par exemple, de l'usage d'une arme à feu lors d'un délit, laquelle est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 14 ans, ni de la dangerosité d'un accusé qui commettrait une seconde infraction de cette nature.

Deux : une infraction mixte passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée de 10 ans ou plus devrait pouvoir être prise en considération, et ce, sans égard au choix des procureurs de la Couronne de procéder par mise en accusation ou par voie de déclaration sommaire de culpabilité.



Three: The reverse onus for an accused who commits a prescribed offence while on bail with a no weapons term or while subject to a weapons prohibition should be expanded to include an accused who commits a prescribed offence while subject to an undertaking given to a police officer that prohibits the accused from possessing weapons.

In conclusion, violence in our society is a complex issue that will not be solved by bail reform alone. However, as police leaders, we see Bill C-48 as an important step toward addressing the impact that repeat violent offenders have on the safety of Canadians and their trust in our justice system.

We thank you for allowing us to express our support for this important bill, and we look forward to answering any questions that you may have. Thank you.

**The Chair:** Thank you for your presentations.

We'll now turn to senators for questions, beginning with the deputy chair, Senator Boisvenu.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Once again, I thank our witnesses.

My first question is for you, Mr. Carrique. Once again, thank you for your testimony. My question is of a general nature.

We know that all Canadian provinces have called for in-depth bail reform. Do you think Bill C-48 is an in-depth reform? Does it go far enough to meet your needs and public safety?

[*English*]

**Mr. Carrique:** Thank you for your question, senator.

I do believe that the bail reform legislation in Bill C-48 does go far enough to meet many of the concerns that Canadians legitimately have and that policing professionals are experiencing day in and day out in our communities across this nation. I would further add that the suggestions provided by Mr. Fraser would further strengthen the bill as currently proposed.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Mr. Carrique says the bill goes far enough, but you say the bill doesn't go far enough, because one of the things you would have liked to see included is domestic

Trois : le renversement du fardeau de la preuve pour un accusé qui commet une infraction alors qu'il se trouve en libération sous caution assujettie à une clause d'interdiction de port d'armes, devrait être élargi pour inclure un accusé qui commet une infraction alors qu'il fait l'objet d'un engagement envers un policier lui interdisant de posséder des armes.

Pour conclure, la violence au sein de notre société est un enjeu complexe qui ne saurait être résolu par la seule réforme du système de la mise en liberté sous caution. Toutefois, à titre de chefs de police, nous considérons le projet de loi C-48 comme une étape importante pour remédier à l'impact des récidivistes violents sur la sécurité de la population canadienne et sur sa confiance envers notre système de justice.

Nous vous remercions de nous avoir offert l'occasion d'exprimer notre soutien à cet important projet de loi, et nous serons ravis de répondre à toutes vos questions. Je vous remercie.

**Le président :** Je vous remercie pour vos présentations.

Nous allons maintenant céder la parole aux sénateurs pour leurs questions, en commençant par le vice-président, le sénateur Boisvenu.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Encore une fois, je remercie nos témoins.

Ma première question s'adresse à vous, monsieur Carrique. Encore une fois, merci pour votre témoignage. Ma question est d'ordre général.

On sait que toutes les provinces canadiennes ont réclamé une réforme en profondeur de la mise en liberté sous condition. Croyez-vous que le projet de loi C-48 est une réforme en profondeur? Est-ce qu'il va assez loin pour répondre à vos besoins et à la sécurité de la population?

[*Traduction*]

**M. Carrique :** Je vous remercie pour la question, sénateur.

Je crois en effet que le projet de loi C-48, qui porte sur la réforme des libérations sous caution, est suffisant pour répondre aux nombreuses préoccupations légitimes de la population canadienne et des membres des forces de l'ordre. J'ajouterais que les suggestions formulées par M. Fraser, si elles sont appliquées, permettraient d'améliorer le projet de loi dans sa forme actuelle.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** M. Carrique dit que le projet de loi va assez loin, mais vous dites que le projet de loi ne va pas assez loin, parce que vous auriez notamment souhaité que l'on y inclue

violence. We know that there is a lot of recidivism when it comes to domestic violence, and that male aggressors will often have multiple victims.

Mr. Fraser, do you share Mr. Carrique's view that this bill goes far enough? Shouldn't it include domestic violence and recidivism in the context of domestic violence?

[English]

**Mr. Fraser:** I share Commissioner Carrique's view that this bill addresses a number of the issues that policing leaders have been advocating for since 2008, but I also appreciate that the bail system as a microcosm of the criminal justice system is in and of itself a complex system and that we can't expect revolutionary change overnight. We appreciate that the change will be incremental, and the CACP will continue to advocate for additional incremental change as we push particularly to look at bail reform and bail through the lens of public safety, and also specifically through the lens of the safety of victims of intimate partner violence. As we see it, we see too many victims who are victims of physical violence and, just as importantly, serious psychological violence.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** The justice system is a big ocean liner that can move slowly on the ocean of justice. However, domestic violence, which is endemic in Canada, is a real and present problem. Do we need to wait another five years to intervene, or shouldn't we amend this bill to include domestic violence as well?

[English]

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

I agree, and that's one of the recommendations that we put forward as an amendment to that bill to ensure that we address the physical violence that's occasioned by intimate partner violence and also the psychological harm that's done through intimate partner violence. We believe that's an important step that could be taken in this bill to help make Canadians safer in this realm. As an example, we are seeing many communities in our country, includes Staff Superintendent Gray's city of Toronto and my community, York Region, where our local leaders have recognized that this is an epidemic. Bail reform is one thing, but we need a full-faceted and holistic approach to addressing such a serious issue in our country.

la violence conjugale. On sait qu'il y a beaucoup de récidives sur le plan de la violence conjugale et que les hommes agresseurs vont souvent faire plusieurs victimes.

Maître Fraser, partagez-vous le point de vue de M. Carrique selon lequel ce projet de loi va assez loin? Est-ce qu'il ne devrait pas inclure la violence conjugale et la récidive dans un contexte de violence conjugale?

[Traduction]

**Me Fraser :** Je partage l'avis du commissaire Carrique. En effet, le projet de loi aborde plusieurs enjeux mis de l'avant par nos chefs de police depuis 2008. Je conçois moi aussi le système de mise en liberté sous caution comme une sorte de microcosme du système de justice pénale. Ce système étant très complexe, nous ne pouvons pas nous attendre à des changements révolutionnaires du jour au lendemain. Nous sommes donc conscients que le changement se fera progressivement, et l'ACCP continuera de plaider en faveur d'une réforme progressive du système de mise en liberté sous caution. Nous souhaitons nous aussi que la mise en liberté sous caution soit pensée sous l'angle de la sécurité publique et, plus spécifiquement, de la sécurité des victimes de violence entre partenaires intimes. Nous constatons hélas que trop de victimes subissent à la fois de la violence physique et de la violence psychologique, qui est tout aussi dommageable.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Le système de justice est un gros paquebot qui peut bouger lentement sur l'océan de la justice. Cependant, la violence conjugale, qui est endémique au Canada, est un problème réel et actuel. Faut-il attendre encore cinq ans pour intervenir, ou ne devrait-on pas modifier ce projet de loi pour y inclure également la violence conjugale?

[Traduction]

**Me Fraser :** Je vous remercie, sénateur.

Je suis d'accord, et c'est d'ailleurs l'une des recommandations que nous avons présentées sous forme d'amendement au projet de loi. Nous voulons nous assurer de nous attaquer aux manifestations de violence tant physique que psychologique entre partenaires intimes. Nous sommes d'avis qu'il s'agit d'une mesure importante visant à renforcer la sécurité de la population canadienne. À titre d'exemple, des dirigeants locaux partout au Canada se disent préoccupés par ce qu'ils qualifient d'épidémie de violence. On parle notamment de Toronto, où travaille la Surintendante d'état-major Gray, ainsi que ma région, York. La réforme du système de mise en liberté sous caution représente un volet du problème, mais nous devons adopter une approche holistique à l'échelle nationale.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you very much, gentlemen and madam.

[English]

**Senator Dalphond:** I would like to thank our witnesses for their contributions, and I would like to mention to Commissioner Carrique that the story that prompted many new public comments is a notable example of the failure of the legal system, and I certainly agree with you. That brings me, however, to the following questions.

If you look at the numbers that you provided, Staff Superintendent Gray, 772 were released and were charged persons in relation to firearms. They were released on bail, and 165 were rearrested later on and so on. Maybe it's the third time or fourth time, as was the case in this horrible story that Commissioner Carrique referred to. But it remains a fact that over 600 of them seem to have complied with their bail conditions and were rightly released. We should also not overlook this situation and think about the burden that would be imposed upon those 600 people who might be exposed to an onus, and it might be different or not, depending on the witnesses.

At the end of the day, it brings me to think that — and one of you said it — a bail proceeding is a risk management tool. You have a trier of fact sitting in the front of the room who is supposed to be knowledgeable about the law, and who is asked to determine, based on the evidence presented by the Crown and the defence lawyer, if there is a risk to public safety if the person is released, and whether imposing conditions, whatever they are, would not be sufficient and thus the person should be kept in custody instead.

Do you think that reversing the onus for these cases — and you have referred to this horrible story — would change the situation? I assume that in the case you referred to, commissioner, the Crown opposed the second time to a release and the Crown opposed the third time release, and the guy was back to court for the fifth time, always on charges related to firearms. I'm sure the Crown did not agree to a bail. Do you think that reversing the onus will change the end result, without imposing an unfair burden on those that are amongst the 600 that I referred to?

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

I will address the potential of unfair burden first off, if you don't mind, sir. As the legislation is proposed, I think it is a responsible scope, and I do not believe that it will unfairly disadvantage all offenders. We are talking about a very narrow

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup, messieurs et madame.

[Traduction]

**Le sénateur Dalphond :** Je tiens à remercier tous nos témoins pour leur contribution aujourd'hui. Je voudrais également mentionner au commissaire Carrique que l'histoire dont il a parlé, et qui a suscité l'indignation de la population est un exemple flagrant des ratés du système de justice. Je suis tout à fait d'accord avec son analyse de la situation. Cela m'amène néanmoins à poser les questions suivantes.

Si l'on examine les chiffres fournis par la Surintendante d'état-major Gray, 772 contrevenants arrêtés pour des infractions en lien avec une arme à feu ont été libérés sous caution, et 165 d'entre eux ont été arrêtés de nouveau. Certains de ces contrevenants en étaient peut-être à leur troisième ou quatrième arrestation, comme ce fut le cas dans l'horrible récit que nous a rapporté le commissaire Carrique. Il n'en reste pas moins que plus de 600 contrevenants semblent avoir respecté les conditions de leur mise en liberté sous caution, et ont donc été libérés à juste titre. Nous ne devons donc pas négliger cet état des faits, et être conscients du poids porté par ces 600 individus en cas de renversement du fardeau de la preuve.

En fin de compte, et comme l'un de vous l'a si bien dit, le processus de mise en liberté sous caution est un outil de gestion des risques. Le juge et le jury, censés connaître la loi, sont amenés à déterminer, sur la base de la preuve présentée par la Couronne et l'avocat de la défense, si la libération sous caution d'un contrevenant représente un quelconque risque pour la sécurité publique, auquel cas le contrevenant devrait être maintenu en détention.

Pensez-vous que le renversement du fardeau de la preuve dans ce genre de cas aurait amélioré l'issue? Je suppose que dans l'horrible affaire à laquelle vous avez fait référence, monsieur le commissaire, le procureur de la Couronne s'était opposé en deuxième et troisième instances à la libération sous caution du contrevenant? L'individu a ensuite été appelé à comparaître pour une cinquième fois, toujours en vertu d'accèsions liées au port d'une arme à feu. Je suis persuadé que le procureur de la Couronne a refusé toute mise en liberté sous caution. Êtes-vous d'avis qu'en cas de renversement du fardeau de la preuve, les 600 contrevenants dont je viens de parler pourraient se voir imposer un fardeau injuste?

**M. Carrique :** Je vous remercie, sénateur.

Si vous n'y voyez pas d'objections, j'aimerais d'abord aborder la question du risque lié à l'imposition d'un fardeau injuste. Selon moi, la portée du projet de loi dont il est question est raisonnable, et je ne pense pas que les contrevenants risquent

subset of offenders that we will now have a definition to categorize as repeat violent offenders, which does provide some protections and should give the citizens of our country some comfort in that this will only apply to those that present the greatest risk to them.

Reverse onus in itself would not prevent a situation like we experienced back on December 27. The accused was in fact in custody at the time. It was an interim judicial release. But I do believe the definition of a repeat violent offender will help in guiding decisions. I also believe that having to put on the public record the consideration towards revictimization and community safety and show how that has been weighed appropriately will bring about positive change, and I hope that it will prevent further serious injury and further death.

**Senator Dalphond:** Ms. Gray, do you have a brief comment as well?

**Ms. Gray:** I just concur with what the commissioner has said, and I want to clarify that we are talking about, again to the commissioner's point, a very specific group of people here. We're talking about the repeat violent offenders, and I think the manner in which we have approached the bill focuses solely on those.

**The Chair:** Colleagues, we have six more intervenors and only about 21 minutes, so I'm going to ask if you could be as surgical as possible in your questions.

**Senator Jaffer:** Thank you to all three of you for being here.

Commissioner, what you said about losing very hard-working policemen or women is something we face across the country. We, in Vancouver, are just in the process of or have just buried one policeman, a hard-working man with family, so first of all, our condolences to you and your force for this terrible tragedy.

Commissioner, besides what you are saying today, the bigger issue for me is the issue of this is not going to prevent everything. It will address some public concerns, but there is the issue of overcrowding in remand centres and in prisons, of Indigenous people, of Black people, of marginalized people, and as commissioner, I'm sure you are also occupied by that issue. I was wondering if you could kindly comment on that issue. I believe this is part of that. The reverse onus is part of that issue, so may I ask you to comment on that?

d'être désavantagés de manière injuste. Il est question d'un sous-ensemble très restreint de contrevenants, qu'il sera désormais possible de catégoriser comme récidivistes violents s'ils présentent un risque élevé de danger pour la population.

Le renversement du fardeau de la preuve n'aurait pas empêché un drame comme celui qui a éclaté le 27 décembre. Je rappelle par ailleurs que l'accusé était placé en détention à ce moment-là, puis a bénéficié d'une mise en liberté provisoire. Toutefois, je pense que le fait de bien définir ce qu'est un récidiviste violent contribuera à mieux orienter la prise de décisions. Je crois également que le fait de devoir consigner publiquement les considérations relatives à la revictimisation et à la sécurité de la population, et de montrer comment ces considérations ont été prises de manière réfléchie, entraînera des changements positifs. J'ose espérer que cela nous permettra d'éviter d'autres blessés graves et d'autres décès.

**Le sénateur Dalphond :** Madame Gray, un bref commentaire?

**Me Gray :** Je suis d'accord avec les propos du commissaire, et je tiens par ailleurs à préciser que le projet de loi, sous sa forme actuelle, porte sur un groupe très restreint d'individus, les récidivistes violents.

**Le président :** Chers collègues, comme il ne nous reste que 21 minutes et que six intervenants doivent prendre la parole, je vous demanderais de poser des questions très précises.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie tous les trois d'être présents.

Monsieur le commissaire, ce que vous avez dit à propos de la perte tragique de policiers et de policières dévoués se reflète partout au pays. À Vancouver, nous venons tout juste d'être endeuillés par la mort d'un policier, un père de famille dévoué. Nous souhaitons ainsi vous présenter nos condoléances pour ce terrible drame, à vous et aux forces policières que vous représentez.

Monsieur le commissaire, outre ce que vous avez rapporté aujourd'hui, je suis avant tout préoccupée par le fait que l'adoption de ce projet de loi ne va pas empêcher d'autres situations tragiques de se reproduire. Le projet de loi vise certes à répondre à certaines inquiétudes au sein de la population canadienne, mais ne va pas régler les problèmes de surpeuplement dans les centres de détention provisoire et dans les prisons. Le projet de loi ne va pas non plus s'attaquer à la surreprésentation des Autochtones, des Noirs et des personnes marginalisées au sein du système carcéral. J'aimerais donc savoir ce que vous pensez du renversement du fardeau de la preuve, et de la situation en général?

**Mr. Carrique:** Thank you, senator, and thank you for expressing your condolences and recognizing the unprecedented year we've experienced in policing across this country. Since September of last year, we've had 13 officers killed in the execution of their duties, and a number of them were outright murdered, so it is a very important conversation.

I concur that we need to be ever mindful of issues of overcrowding and other unintended consequences of changes that we make. As Mr. Fraser has appropriately articulated, it requires a holistic approach, but part of that holistic approach, I do believe, is what has been proposed in Bill C-48, and it will be a ripple effect. Change starts with intentional action to create a safer country for all of us, but there are many other components that need to be examined continuously and ongoing, and that's where each of us, in the roles that we have, have an opportunity to lead other change that will be required as well.

In summary, I do not believe that the revisions proposed in Bill C-48 will create greater risk to more offenders in a large subset being incarcerated and creating greater dangers than would be present if they were released into the community. It's that risk mitigation, in weighing one against the other, and they will be a far greater risk to the public if not incarcerated while they are awaiting their trial.

**Senator Jaffer:** Commissioner, thank you.

**Senator Simons:** Listening to all of you today reminds me of a tragic story that I covered in my days as a columnist at the *Edmonton Journal*, and that was the murder of RCMP Constable David Wynn and the serious wounding of Constable Derek Bond, who was shot by Shawn Rehn, a man who was out on bail.

At the time, the Alberta government held a major inquiry into what had happened and discovered that when Mr. Rehn appeared for his bail hearing, there was no Crown prosecutor. It was a police officer who had conducted the bail hearing, and the bail hearing had been extremely perfunctory. The officer hadn't had access to detailed information about Mr. Rehn's record, as I recall. At the time, I remember being quite shocked. I wrote about the inquiry that very few bail applications at that time had any lawyers at all. There was no one from the Crown prosecutor's office appearing to request remand. Only 7 to 10% of the accused had any counsel.

I'm wondering if perhaps we aren't using the wrong tool to deal with a larger systemic problem and that our bail system itself is dysfunctional. I wonder if you know if there are still any jurisdictions in Canada where they don't use Crown prosecutors and they only use police to handle the bail applications. Do you know if there's enough transparent flow of information so that

**M. Carrique :** Sénatrice, je vous remercie pour vos condoléances, et pour l'inquiétude que vous avez exprimée par rapport à l'année sans précédent qu'ont vécue nos forces de l'ordre. Depuis septembre 2022, 13 policiers ont été tués dans l'exercice de leurs fonctions, et un certain nombre d'entre eux ont été carrément assassinés.

Je suis d'accord pour dire que nous devons toujours demeurer attentifs aux questions de surpeuplement au sein des prisons, aux autres conséquences imprévues des changements que nous apportons. Comme l'a si bien dit Me Fraser, nous devons adopter une approche holistique, et je pense à cet effet que le projet de loi C-48 aura un effet d'entraînement positif. Tout changement commence par un geste intentionnel visant à améliorer la sécurité pour nous tous, mais nous devons également prendre en compte d'autres éléments de manière continue. Chacun d'entre nous a un rôle à jouer pour entraîner des changements bénéfiques.

Pour conclure, je crois que les changements amenés par le projet de loi C-48 vont renforcer la sécurité de la population canadienne. Il s'agit de peser le pour et le contre, et d'atténuer les risques que posent une catégorie très restreinte de récidivistes violents qui doivent être incarcérés en attente de leur procès.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie, commissaire.

**La sénatrice Simons :** Les témoignages aujourd'hui me rappellent une histoire tragique que j'ai couverte à l'époque où j'étais chroniqueuse au *Edmonton Journal*, à savoir le meurtre de David Wynn et l'assaut contre Derek Bond. Tous deux étaient des agents de la GRC qui ont été assaillis par Shawn Rehn, un contrevenant qui avait été libéré sous caution.

À l'époque, le gouvernement de l'Alberta a mené une enquête approfondie sur ces événements. L'enquête a fait ressortir le fait qu'au moment où M. Rehn s'est présenté à l'audience de mise en liberté sous caution, aucun procureur de la Couronne n'était présent. C'est plutôt un policier qui a dû mener l'enquête sur la mise en liberté sous caution, laquelle s'est avérée extrêmement superficielle. Il faut dire que le policier n'avait pas réussi à obtenir l'accès aux renseignements détaillés contenus dans le dossier de M. Rehn, si je me souviens bien. Aucun membre du bureau du procureur de la Couronne ne s'était présenté pour exiger la détention provisoire de l'accusé. Je me rappelle avoir été très choquée d'apprendre ce fait, et je me suis fait un devoir de rapporter que très peu de demandes de mise en liberté sous caution étaient traitées par des avocats. À l'époque, seuls 7 à 10 % des accusés étaient représentés par un avocat.

Je me demande si nous n'utilisons pas le mauvais outil pour aborder un problème systémique plus sérieux, et si notre système de mise en liberté sous caution n'est pas lui-même dysfonctionnel. Savez-vous s'il existe encore des provinces ou des territoires où des policiers sont amenés à remplacer les procureurs de la Couronne pour traiter des demandes de mise en

the justices of the peace who are adjudicating these bail hearings actually understand the record of the person they are dealing with, or are they working in a black box?

**Mr. Carrique:** Senator, I am not aware in Ontario of any jurisdictions where police officers are presenting the bail packages directly to a justice. I am responsible for policing close to 350 municipalities in the province of Ontario, and in each one of those municipalities, the bail hearings are run by Crown prosecutors. There's no jurisdiction in the province of Ontario that I am aware of, which does not mean there aren't jurisdictions where this is happening.

I can share with you that there is a need to communicate best practices beyond the province of Ontario and look at what other provinces are doing and sharing what we are doing. There has been a recent investment by the Province of Ontario of approximately \$112 million, which includes specialized bail prosecutors. It includes specialized officers who pull these bail packages together. I know Staff Superintendent Gray of the Toronto Police Service has actually led the way and dedicated police officers to work alongside prosecutors to ensure that the best evidence is available, leading to the best possible decisions. Thank you.

**Mr. Fraser:** Thank you for the question, senator.

I will add that I share your concerns and the concerns that were raised with the previous panel in terms of the proper resourcing and efficiencies of the court. It doesn't assist anybody, whether it's the accused, victim or community, to see justice delayed. That includes justice delayed at the bail stage. Those resources that are being invested, as Commissioner Carrique has indicated, are an important step. Bill C-48 is, in itself, an important step, but it can't be a step in a vacuum. These steps have to be taken in conjunction with a process that is going to allow people to have their bail heard in a timely fashion. Otherwise, justice is denied to all of the facets of the system.

[Translation]

**Senator Dupuis:** My question is for all of the witnesses.

Commissioner, I would like to say that I am also very sorry about what happened to a member of the police force in your area.

liberté sous caution? Savez-vous si l'information circule de manière suffisamment transparente pour que les juges de la paix qui statuent sur les audiences de mise en liberté sous caution comprennent réellement le dossier de l'individu auquel ils ont affaire, ou s'ils sont laissés dans le noir?

**M. Carrique :** Sénatrice, à ma connaissance, il n'existe pas en Ontario de juridictions où des policiers doivent eux-mêmes présenter directement les dossiers de mise en liberté sous caution à un juge. Je suis responsable du maintien de l'ordre dans près de 350 municipalités en Ontario, et je peux vous assurer que dans chacune d'entre elles, les audiences de mise en liberté sous caution sont dirigées par les procureurs de la Couronne. Cela dit, il est possible que la situation que vous avez décrite se soit déjà produite dans une municipalité, mais je n'en ai pas eu connaissance.

À mon avis, il faut permettre aux autres provinces et territoires d'étudier les pratiques exemplaires qui ont lieu en Ontario, et vice-versa; c'est une question de bonne communication. Le gouvernement ontarien a récemment investi environ 112 millions de dollars dans son système de justice, notamment dans la formation de procureurs spécialisés dans le processus de mise en liberté sous caution. Je peux également vous dire que la surintendante d'état-major Gray, qui travaille au sein du Service de police de Toronto, a fait preuve de leadership en mandatant des policiers à travailler de concert avec les procureurs de la Couronne. La collaboration entre policiers et procureurs permet une collecte de données plus efficace, ainsi qu'une meilleure prise de décisions.

**Me Fraser :** Je vous remercie de votre question, sénatrice.

J'ajouterai que je partage vos préoccupations et celles qui ont été exprimées par le groupe de témoins précédent à propos des ressources dont nous avons besoin pour accroître l'efficacité des tribunaux. Les retards dans l'administration de la justice n'aident personne. Ils n'aident ni l'accusé, ni la victime, ni la collectivité. Cela vaut également pour la justice différée à l'étape de la mise en liberté sous caution. Les ressources qui sont investies, comme l'a indiqué le commissaire Carrique, constituent une étape importante. Le projet de loi C-48 est, en soi, une étape importante, mais il ne peut s'agir d'une mesure en vase clos. Ce projet de loi doit être jumelé à un processus qui permettra aux gens d'obtenir une audience pour mise en liberté sous caution en temps opportun. Sinon, la justice écopera dans l'ensemble du système.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Ma question s'adresse à tous les témoins.

Monsieur le commissaire, je tiens à dire que je suis également très sensible à ce qui est arrivé à un membre de la force policière chez vous.

My question is this. In your opinion, does Bill C-48 concern the people who make the decisions? As I understand it, the current system doesn't work, given that it allows the release of offenders who are violent and use firearms.

Are we saying that those who currently decide on release are not adequately ensuring public safety? Should we amend the law to provide guidelines for them, in the form of a reverse onus, so that they have better guidance, because they are not responding to the concerns of citizens and police forces in terms of maintaining public safety?

[English]

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

I concur with your comments. This legislation is absolutely essential because it provides the necessary framework to align the decisions with the expectations of Canadians which are aligned with the public safety we should expect in this country.

**Mr. Fraser:** Senator, I agree with the position you are taking as well.

One of the things contained in the CACP's most recent resolution is that, for some of the more serious firearms offences, the bail hearings should be heard before a judge as opposed to before a justice of the peace so we can have more of that expertise on the bench when dealing with such complex issues.

I would also say that it concerns me — from some of the comments made by Mr. Bytensky in the earlier panel — that we cannot have the reverse onus simply be a symbolic gesture; there has to be some meaning to that. Hopefully requiring the presiding justice to give reasons why the decision was made one way or another will emphasize the fact that reverse onus is not just a flag that goes on the file. It is an important acknowledgment that, in most circumstances, the onus is on the state to show cause as to why someone is released. However, in these particular circumstances, the onus has to shift to the accused to show cause as to why they should be released. That needs to be something more than just a token gesture.

**Senator Pate:** Thank you to our witnesses.

It is often the case that we have challenging decisions made in the face of highly emotional and horrific violence that is experienced.

I want to ask all three of you my questions. You have given examples of this just being one feature that needs to be addressed. In my experience working with the RCMP, and, when

Ma question est la suivante. Selon vous, est-ce que le projet de loi C-48 concerne les personnes qui prennent les décisions? Si je comprends bien, le système actuel ne fonctionne pas, étant donné qu'il permet de remettre en liberté des délinquants qui sont violents et qui utilisent des armes à feu.

Sommes-nous en train de dire que ceux qui décident actuellement de la remise en liberté n'assurent pas adéquatement la sécurité publique? Doit-on modifier la loi pour fournir des directives à ceux-ci, sous forme de renversement du fardeau de la preuve, afin qu'ils soient mieux encadrés, parce qu'ils ne répondent pas aux préoccupations des citoyens et des forces policières sur le plan du maintien de la sécurité publique?

[Traduction]

**M. Carrique :** Je vous remercie, sénatrice.

Je suis d'accord avec vos commentaires. Ce projet de loi est absolument essentiel parce qu'il fournit le cadre nécessaire à la prise de décisions qui correspondent aux attentes des Canadiens, qui veulent vivre dans une société sûre.

**Me Fraser :** Sénatrice, je suis du même avis.

La résolution la plus récente de l'Association canadienne des chefs de police prévoit notamment que les audiences sur la mise en liberté sous caution pour les infractions les plus graves commises avec des armes à feu devraient être entendues par un juge plutôt que par un juge de paix, afin de disposer d'une plus grande expertise lorsqu'il s'agit de traiter de questions aussi complexes.

J'aimerais revenir sur certains commentaires qui ont été formulés par Me Bytensky plus tôt. L'inversion du fardeau de la preuve ne doit pas être un simple geste symbolique. Cela serait préoccupant. L'inversion du fardeau de la preuve doit avoir un sens. J'espère qu'en exigeant du juge qui préside l'audience qu'il donne les raisons pour lesquelles une décision a été prise dans un sens ou dans l'autre fera valoir que l'inversion du fardeau de la preuve n'est pas qu'une marque que l'on appose sur un dossier. Il est important de reconnaître que, dans la plupart des cas, c'est à l'État qu'il revient de justifier les raisons pour lesquelles une personne sera libérée. Toutefois, dans des circonstances particulières, c'est à l'accusé qu'il incombe d'expliquer pourquoi il devrait être libéré. L'inversion du fardeau de la preuve doit être plus qu'un simple geste symbolique.

**La sénatrice Pate :** Je remercie les témoins de leur présence.

Il arrive souvent que nous ayons des décisions difficiles à prendre compte tenu des violences horribles subies par les victimes et d'une charge émotive très importante.

Mes questions s'adressent aux trois témoins. Vous avez donné des exemples qui montrent qu'il ne s'agit que d'un facteur parmi d'autres qui doit être pris en compte. Lorsque j'ai travaillé avec

I was in Alberta, with the Calgary Police Force, seasoned police officers as well as the administration often talked about the need to not just focus on a legal, punitive and jail response, but when they were looking at what they called at that time “serious habitual offenders,” they talked about the need for a comprehensive approach. How I came to know about the approach was that the organization I was working with was drawn in as a part of that to provide comprehensive housing, health, economic and social supports.

I don't see any of those sorts of recommendations coming at this point in conjunction with this legislation, which concerns many of us, quite frankly. It concerns me profoundly to pretend that this kind of response will actually address the issues when, in fact, we're dealing with folks who are often homeless, have mental health issues or are disproportionately racialized. We're not building in those kinds of capacities within the system.

Could you comment further? Each of you has made some commentary about the need for additional supports. What efforts are being made, to your knowledge, to address those deficits?

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

We have a very robust system in place in many of our jurisdictions where we look at community safety and well-being. In fact, in Ontario, every municipality is required by law under the Police Services Act to have a community safety and well-being plan that articulates that it is more than just the police and law enforcement that lead to safe communities; it requires housing, education and health services. That is the way that we continue to create a safer environment and work toward rehabilitation and prevention. It does require a very strict commitment to taking on those responsibilities.

As Mr. Fraser has said, Bill C-48 can't happen in a vacuum. I do believe it needs to happen, however. It will set the way and the precedent, and it will tell Canadians what is important to us as a nation. Other good things will flow from this decision, I truly do believe.

**Senator Batters:** Thank you to all of you for being here, for serving Canadians and for keeping us safe every day.

First of all, to Commissioner Carrique, you spoke about the terrible murder of your officer Greg Pierzchala of the Ontario Provincial Police. Is it your belief that the provisions of Bill C-48 would potentially — if the offender would have stayed

la GRC et avec la police de Calgary — lorsque j'étais en Alberta —, les agents de police d'expérience et les membres de la direction disaient souvent qu'avec les « repris de justice dangereux », comme ils les appelaient à l'époque, il ne fallait pas uniquement entamer une démarche juridique, imposer des sanctions et prononcer des peines d'emprisonnement. Ils disaient qu'il fallait adopter une approche globale. L'organisme avec lequel je travaillais a été invité à fournir des logements, des services de santé et des mesures de soutien économique et social dans le cadre de cette approche, ce qui m'a permis d'en apprendre davantage.

À ce moment-ci de notre étude, aucune recommandation en ce sens n'a encore été présentée, ce qui inquiète bon nombre d'entre nous, bien franchement. Je trouve qu'il est très préoccupant de prétendre que ce que nous proposons nous permettra réellement de résoudre les problèmes qui existent, alors que nous savons que les sans-abri, les personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale ou qui sont racisées sont surreprésentés. Nous ne sommes pas en train de renforcer les capacités au sein du système.

Pourriez-vous nous en dire plus à ce sujet? Vous avez tous dit que nous avons besoin de mesures de soutien supplémentaires. Quels sont les efforts déployés, à votre connaissance, pour combler ces lacunes?

**M. Carrique :** Je vous remercie, sénatrice.

Bon nombre de provinces et de territoires disposent d'un système très solide qui permet d'assurer la sécurité et le bien-être des collectivités. De fait, en Ontario, chaque municipalité est tenue par la Loi sur les services policiers de se doter d'un plan communautaire en matière de sécurité et de mieux-être qui précise que la sûreté des collectivités ne dépend pas seulement des forces policières et de l'application de la loi. La sécurité du public dépend aussi du logement, de l'éducation et des services de santé. À l'aide de ces éléments, nous pouvons créer un environnement plus sûr et favoriser la réhabilitation et la prévention. Il est nécessaire de prendre un engagement ferme envers ces responsabilités.

Comme l'a dit Me Fraser, le projet de loi C-48 ne peut être adopté en vase clos. Je pense toutefois qu'il doit être adopté. Il ouvrira la voie et créera un précédent, et il montrera aux Canadiens ce qui compte pour nous au Canada. Je crois sincèrement que d'autres initiatives intéressantes découleront de ce projet de loi.

**La sénatrice Batters :** J'aimerais remercier les témoins de leur présence et de leur service envers les Canadiens. Je vous remercie de veiller à notre sécurité au quotidien.

Je m'adresse au commissaire Carrique. Vous avez parlé du terrible meurtre de l'agent de la Police provinciale de l'Ontario, Greg Pierzchala. Pensez-vous que les dispositions du projet de loi C-48 auraient pu — si le prévenu était resté en prison —



in jail there — have prevented the bail release of Officer Pierzchala's murderer? If not, doesn't that highlight significant gaps in this bill that could, then, perhaps, be fixed?

**Mr. Carrique:** Thank you for that question, senator.

I do believe wholeheartedly that this bill, if applied as intended, would have prevented the death of provincial Constable Greg Pierzchala. Randall McKenzie fits the definition of a repeat violent offender, and the requirements that would have been imposed upon the justice at the time, I believe, would have prevented his release and thereby prevented his death.

**Senator Batters:** That is good to hear. That is one case we have heard that could actually fall within this quite limited definition, so I am glad to hear that, thank you.

I will ask my next question to the Canadian Association of Chiefs of Police — to Ms. Gray and Mr. Fraser. Ms. Gray, when you were giving your statement before, I wanted to give you a little bit more time to tell us about the types of amendments you would like to see in Bill C-48 to strengthen the provisions that are in here about interpersonal violence to make it stronger. If there is any time remaining — or perhaps you can provide us something later, if possible — please talk about the five-year maximum sentence condition that is set with Bill C-48 on the burden reversal. That might be more so for Mr. Fraser. But in our brief time, is there anything additional that you would like to present to us, or perhaps you could send that to us later?

**Ms. Gray:** There are a few things I would like to address with IPV, particularly with the dual charge spoken about by Ms. Big Canoe. I do not disagree. A lot of training has happened and continues to happen in police services regarding primary aggressor. But let's be clear: We are talking about bail. That is a charge. The problem arises before we actually get to bail court. They are two different issues.

In regard to intimate partner violence, bail is particular and different than firearms, because every time an offender in an intimate partner violence situation reoffends or breaches their bail, they are, in fact, escalating in their behaviour toward their victim. It is not just not following the rules of the justice. It is not being out past 9:00. It is escalating that behaviour. It has been shown time and time again that each time it escalates, we come closer to that victim dying at the hands of that perpetrator.

empêcher la libération sous caution du meurtrier de l'agent Pierzchala? Si ce n'est pas le cas, cela ne met-il pas en lumière des lacunes importantes dans ce projet de loi que nous pourrions, peut-être, corriger?

**M. Carrique :** Je vous remercie de votre question, sénatrice.

Je crois sincèrement que ce projet de loi, s'il avait été mis en œuvre comme on le prévoit, aurait permis d'éviter la mort de l'agent Greg Pierzchala. Randall McKenzie peut être défini comme un récidiviste violent, et les exigences qui auraient été imposées au système de justice à l'époque auraient, je pense, empêché sa libération et donc évité la mort de l'agent.

**La sénatrice Batters :** Je suis heureuse d'entendre cela. Il s'agit d'un cas qui pourrait correspondre à cette définition assez restreinte, alors je suis heureuse d'entendre cela. Je vous remercie.

Ma prochaine question s'adresse aux représentants de l'Association canadienne des chefs de police, Me Gray et Me Fraser. Maître Gray, lorsque vous avez fait votre déclaration, j'aurais aimé vous donner un peu plus de temps pour que vous nous parliez des amendements que vous aimeriez apporter au projet de loi C-48 pour renforcer les dispositions relatives à la violence interpersonnelle. S'il reste du temps — vous pouvez peut-être aussi nous envoyer des renseignements plus tard —, pourriez-vous nous parler de la limite de cinq ans qu'établit le projet de loi C-48 pour ce qui est de la prise en compte des condamnations dans l'inversion du fardeau de la preuve? Cela concerne peut-être davantage Me Fraser. Mais dans le peu de temps qu'il nous reste, aimeriez-vous ajouter quelque chose? Vous pourriez aussi nous envoyer d'autres renseignements plus tard.

**Me Gray :** J'aimerais aborder quelques questions à propos de la violence entre partenaires intimes, et plus particulièrement en ce qui concerne les mises en accusation doubles dont a parlé Me Big Canoe. Je ne suis pas en désaccord. Les services de police ont reçu et continuent de recevoir de nombreuses formations qui portent sur l'agresseur. Mais soyons clairs : nous parlons de mise en liberté sous caution. Il y a une accusation. Le problème se pose avant que nous n'arrivions au tribunal pour l'audience sur la libération sous caution. Il s'agit de deux questions différentes.

Pour ce qui est de la violence entre partenaires intimes, la mise en liberté sous caution doit prendre en compte des questions particulières et différentes des cas où des armes à feu sont en jeu. Chaque fois qu'un prévenu dans une situation de violence entre partenaires intimes récidive ou viole sa mise en liberté sous caution, il devient de plus en plus dangereux pour sa victime. Il ne s'agit pas seulement de se demander si le prévenu respectera la loi ou restera chez lui après 21 heures. Il est question d'un

**Senator Batters:** Mr. Fraser, do you have anything brief to add about that five-year maximum sentence condition?

**Mr. Fraser:** Thank you for the question, senator.

When we're talking about serious violent offenders, we're dealing with a small subset of the population that inflicts an incredible amount of harm, and in some circumstances, those individuals are being sentenced to lengthy periods of imprisonment, only to come out and reoffend. The five-year limit would create a situation where someone could spend five years in jail and come out and that offence will not be captured by this provision.

Courts are already using an individual's criminal record as one of the factors that is either aggravating or mitigating in sentencing, and courts will take into consideration whether it is recent offences or whether there are gaps in the individual's criminal record or whether the criminal record was quite dated. Obviously, that is going to go to the weight of that record. Those same considerations could apply here.

To place that arbitrary five-year limit really runs the risk that we're not going to capture the very offences that we're looking to capture.

**Senator Clement:** Thank you for your work, and I mean thank you for your work. These last few years have been horrific. You are still here, you are still doing it, and we are grateful.

I wanted to come back to the questions asked by Senator Pate. In the last panel of witnesses, we heard Mr. Bytensky say that you cannot jail your way to public safety. We heard witnesses highlight the existence of research that says that there are disproportionate effects of pretrial detention on marginalized groups. How does racism against marginalized people and other forms of discrimination play into the bail process? I will ask the question to you, Ms. Gray, because in your opening statement, you did speak of complexity.

**Ms. Gray:** Thank you for the question.

To the commissioner's point, it can't be just this. We do believe in community safety and well-being. I can speak for my own service. We have even embedded in our own work exit gang strategies and programs for intimate partner violence.

comportement qui devient de plus en plus dangereux. Il a été démontré à maintes reprises que plus le comportement de l'agresseur s'aggrave, plus la victime risque de perdre la vie aux mains de son agresseur.

**La sénatrice Batters :** Maître Fraser, aimeriez-vous ajouter quelque chose à propos de cette limite de cinq ans pour les condamnations?

**Me Fraser :** Je vous remercie de votre question, sénatrice.

Lorsque nous parlons de délinquants violents dangereux, nous parlons d'un petit sous-groupe de la population qui cause énormément de torts, et dans certains cas, ces délinquants sont condamnés à de longues peines d'emprisonnement, pour ensuite être libérés et récidiver. La limite de cinq ans créerait une situation où quelqu'un pourrait passer cinq ans en prison puis sortir, et cette infraction ne serait pas visée par cette disposition.

Les tribunaux utilisent déjà le casier judiciaire d'un individu comme l'un des facteurs aggravants ou atténuants dans la détermination de la peine. Les tribunaux examineront s'il s'agit d'infractions récentes ou si le casier judiciaire de l'individu est incomplet ou plutôt vieux. Il est évident que cela aura une incidence sur le poids qui sera accordé au casier judiciaire. Ces mêmes facteurs pourraient être pris en compte.

Avec cette limite arbitraire de cinq ans, nous courrons le risque de ne pas viser les infractions mêmes que nous voulons inclure.

**La sénatrice Clement :** Je vous remercie de votre travail. Je vous remercie du fond du cœur. Les dernières années ont été horribles et vous êtes toujours là. Vous continuez à accomplir votre travail, et nous vous en sommes reconnaissants.

J'aimerais revenir aux questions qui ont été posées par la sénatrice Pate. Dans le dernier groupe de témoins, nous avons entendu Me Bytensky dire que nous ne pouvons pas assurer la sécurité publique uniquement avec des peines d'emprisonnement. Nous avons entendu des témoins souligner l'existence d'études qui ont mis en lumière les conséquences disproportionnées de la détention provisoire sur les groupes marginalisés. En quoi le racisme envers les personnes marginalisées et les autres formes de discrimination influencent-ils le processus de libération sous caution? Ma question s'adresse à vous, maître Gray, car dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé de la complexité de la question.

**Me Gray :** Je vous remercie de votre question.

Pour répondre à la remarque du commissaire, il ne peut s'agir que de cela. Nous avons à cœur la sûreté et le bien-être des collectivités. C'est ce que nous croyons à l'Association canadienne des chefs de police. Nous avons même intégré dans

I want to highlight that, yes, although I do not disagree with the previous panel, the communities most affected by gun crime are also marginalized. This bill will allow those communities to be safer when those community supports are put in place and get on their feet and able to be uninhabitable to those people who are being kept in custody for these types of offences.

**The Chair:** There isn't time for a second round. All of us have another place to be shortly.

I want to bring this panel to a conclusion by profoundly thanking the witnesses who have attended. I know in many respects that colleagues have suffered and lost their lives in serving Canadians, and hearing your message is an important one for the committee's consideration. In particular, I would like to thank you, Commissioner Carrique, for joining us today and for carving this time out of a busy agenda, and Mr. Fraser and Ms. Gray as well for your presentations to us and fielding the questions that we have asked.

I would observe that the Canadian Police Association's representative and president, Tom Stamatakis, was unable to join us because of problems — he is remote and doesn't have a headset that works — but he will be providing a written brief to us in the coming days.

We will reconvene our consideration of this bill next Wednesday. Thank you, all.

(The committee adjourned.)

notre travail des stratégies de retrait des gangs et des programmes de lutte contre la violence entre partenaires intimes.

Je tiens à souligner que, oui, bien que je ne sois pas en désaccord avec ce qu'ont dit les témoins précédents, les collectivités les plus touchées par les crimes commis avec des armes à feu sont aussi des collectivités marginalisées. Les mesures contenues dans ce projet de loi rendront ces collectivités plus sûres. Une fois que les mesures de soutien communautaire seront en place, les collectivités pourront se relever, et les personnes qui sont incarcérées en raison de ces crimes resteront en prison.

**Le président :** Nous n'avons pas assez de temps pour une deuxième série de questions. Nous avons tous d'autres engagements bientôt.

Avant de lever la séance, j'aimerais remercier sincèrement les témoins qui ont participé à cette réunion. Je sais que vous avez des collègues qui ont souffert et qui ont perdu la vie alors qu'ils servaient les Canadiens. Vos témoignages sont très importants pour notre comité. J'aimerais surtout vous remercier, commissaire Carrique, de vous être joint à nous aujourd'hui et de nous avoir réservé du temps dans votre horaire chargé. Maîtres Fraser et Gray, je vous remercie de vos témoignages. Merci d'avoir répondu à nos questions.

M. Tom Stamatakis qui est le représentant et le président de l'Association canadienne des policiers n'a pu participer à notre réunion en raison de problèmes d'ordre technique. Il est dans une région éloignée et il ne dispose pas d'un casque d'écoute qui fonctionne. Il va nous envoyer un mémoire dans quelques jours.

Nous reprendrons notre étude de ce projet de loi mercredi prochain. Je vous remercie.

(La séance est levée.)

---