CANADA

H. OF C.

BILL C-90

C. DES C.

PROJET DE
LOI C-90

1993

MAY 12 - 25
12 - 25 MAI

No. 1

INDEX

LIBRARY of PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE du PARLEMENT

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Wednesday, May 12, 1993
Tuesday, May 25, 1993

Chairman: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-90

An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof

---

RESPECTING:

Order of Reference

WITNESSES:

(See back cover)

Third Session of the Fourth Parliament
1991-92-93

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mercredi 12 mai 1993
Le mardi 25 mai 1993

Président: René Soetens

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-90

Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence

---

ET RELATIVEMENT À:

Ordre de renvoi

TÉMOINS:

(Voir au dos de la couverture)

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Wednesday, May 12, 1993
Tuesday, May 25, 1993

Chairman: René Soetens

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1

Le mercredi 12 mai 1993
Le mardi 25 mai 1993

Président: René Soetens

Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on

BILL C-90

An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and Other Acts in consequence thereof

Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le

PROJET DE LOI C-90

Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence

---

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92-93

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992-1993

25660—1

LEGISLATIVE COMMITTEE ON BILL C-90

Chairman: René Soetens

Members

Doug Fee
Russell MacLellan
Robert Nicholson
George Rideout
Jacques Tétreault
Blaine Thacker
Scott Thorkelson
Ian Waddell—(8)

(Quorum 5)

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Pursuant to Standing Order 114(3)

On Tuesday, May 12, 1993:

Derek Lee replaced Russell MacLellan;

Blaine Thacker replaced Bob Horner.

On Tuesday, May 25, 1993:

Russell MacLellan replaced Derek Lee.

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE PROJET DE LOI C-90

Président: René Soetens

Membres

Doug Fee
Russell MacLellan
Robert Nicholson
George Rideout
Jacques Tétreault
Blaine Thacker
Scott Thorkelson
Ian Waddell—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

Conformément à l'article 114(3) du Règlement

Le mardi 12 mai 1993:

Derek Lee remplace Russell MacLellan;

Blaine Thacker remplace Bob Horner.

Le mardi 25 mai 1993:

Russell MacLellan remplace Derek Lee.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, May 7, 1993

The Order being read for the second reading and reference to a Legislative Committee in the Departmental envelope of Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof.

Mr. Crosbie (St. John's West) for Mr. Blais, seconded by Mr. McCreath, moved, — That the Bill be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Departmental envelope.

After debate thereon, the question being put on the motion, it was agreed to.

Accordingly, the Bill was read the second time and referred to a Legislative Committee in the Departmental envelope.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 7 mai 1993

Il est donné lecture de l'ordre portant deuxième lecture et renvoi à un Comité législatif du Secteur ministériel du projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence.

M. Crosbie (St. John's-Ouest), au nom de M. Blais, appuyé par M. McCreath, propose, — Que ce projet de loi soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du Secteur ministériel.

Après débat, cette motion, mise aux voix, est agréée.

En conséquence, ce projet de loi est lu une deuxième fois et renvoyé à un Comité législatif du Secteur ministériel.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 12, 1993

(1)

[*Text*]

The Legislative Committee on Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Committee present: Doug Fee, Derek Lee, Robert Nicholson, George Rideout, Blaine Thacker and Ian Waddell.

In attendance: From the Legislative Counsel Office: Philippe Ducharme, Legislative Counsel.

René Soetens announced his appointment as Chairman of the Committee pursuant to Standing Order 113(2).

The Order of Reference dated Friday, May 7, 1993 being read as follows:

ORDERED,—That Bill Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof be now read a second time and referred to a Legislative Committee in the Departmental envelope.

Doug Fee moved,—That the Committee print 750 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence as established by the Board of Internal Economy.

The question being put on the motion, it was agreed to.

George Rideout moved,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive evidence and authorize its printing when a quorum is present provided that 3 Members are present, including the Chairman or in his absence the person designated to be Chairman of the Committee, provided a member of the Opposition is present.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Doug Fee moved,—That during the questioning of witnesses, the first spokesperson of each Party be alloted 10 minutes and thereafter 5 minutes for other members of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Robert Nicholson moved,—That the Clerk of the Committee, in consultation with the Deputy Principal Clerk, Public Bills Office and the Chairman, be authorized to engage the services of temporary secretarial staff as required, for a period not to exceed 30 working days after the Committee has presented its Report to the House.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Committee discussed its future business.

At 4:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 25, 1993

(2)

The Legislative Committee on Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof, met at 9:38 o'clock a.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, René Soetens, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 12 MAI 1993

(1)

[*Traduction*]

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence, se réunit à 15 h 35, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Membres du Comité présents: Doug Fee, Derek Lee, Robert Nicholson, George Rideout, Blaine Thacker et Ian Waddell.

Aussi présent: Du Bureau des conseillers législatifs: Philippe Ducharme, conseiller législatif.

René Soetens annonce qu'il a été nommé président du Comité en application du paragraphe 113(2) du Règlement.

Lecture est donnée de l'ordre de renvoi du vendredi 7 mai 1993:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un comité législatif du secteur ministériel.

Doug Fee propose,—Que le Comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages, suivant les directives du Bureau de régie interne.

La motion est mise aux voix et adoptée.

George Rideout propose,—Que le président soit autorisé à tenir des séances, à entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum, pourvu que trois membres du Comité soient présents, dont le président ou, en son absence, la personne désignée pour le remplacer, ainsi qu'un membre de l'opposition.

La motion est mise aux voix et adoptée.

Doug Fee propose,—Que lors de l'interrogation des témoins, dix minutes soient accordées au premier intervenant de chaque parti, et cinq minutes par la suite, à chaque autre intervenant.

La motion est mise aux voix et adoptée.

Robert Nicholson propose,—Que le greffier, en consultation avec le président et le greffier principal adjoint du Bureau des projets de loi d'intérêt public, soit autorisé à engager du personnel de soutien temporaire, selon les besoins, pour une période ne dépassant pas 30 jours après la présentation du rapport à la Chambre.

La motion est mise aux voix et adoptée.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

À 16 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 25 MAI 1993

(2)

Le Comité législatif chargé du projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence, se réunit à 9 h 38, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (*président*).

Members of the Committee present: Russell MacLellan, Robert Nicholson and Jacques Tétreault.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Marilyn Pilon, Research Officer.

Witnesses: From the Indigenous Bar Association: Tony Mandamin, Member, Edmonton Police Compression, Canadian Native Friendship Tents and Troy Chalifoux, Member, President, Aboriginal Law Students Association, Aboriginal Services Co-Ordinator for Student Legal Services of Alberta. Professor Julian Roberts, Department of Criminology, University of Ottawa. *From the John Howard Society:* Jim MacLatchie, Executive Director and Christine Leonard, Researcher. *From the Elizabeth Fry Society:* Kim Pate, Executive Director.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 7, 1993 relating to Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, May 12, 1993 Issue No. 1*)

Tony Mandamin and Troy Chalifoux from the Indigenous Bar Association made statements and answered questions.

Professor Julian Roberts made a statement and answered questions.

Jim MacLatchie and Christine Leonard from the John Howard Society made statements and answered questions.

Kim Pate from the Elizabeth Fry Society made a statement and answered questions.

At 9:41 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

G.A. Sandy Birch

Clerk of the Committee

Membres du Comité présents: Russell MacLellan, Robert Nicholson et Jacques Tétreault.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Marilyn Pilon, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association du Barreau autochtone: Tony Mandamin, Edmonton Police Compression, Canadian Native Friendship Tents; Troy Chalifoux, membre, président de l'Association des étudiants autochtones en droit, coordonnateur des services aux étudiants en droit d'Alberta. Professeur Julian Roberts, Département de criminologie, Université d'Ottawa. *De la Société John Howard:* Jim MacLatchie, directeur exécutif; Christine Leonard, recherchiste. *De la Société Elizabeth Fry:* Kim Pate, directrice exécutive.

Conformément à son ordre de renvoi du vendredi 7 mai 1993, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 mai 1993, fascicule n° 1*).

Tony Mandamin et Troy Chalifoux, de l'Association du Barreau autochtone, font des exposés et répondent aux questions.

Julian Roberts fait un exposé et répond aux questions.

Jim MacLatchie et Christine Leonard, de la Société John Howard, font des exposés et répondent aux questions.

Kim Pate, de la Société Elizabeth Fry, fait un exposé et répond aux questions.

À 9 h 41, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

G.A. Sandy Birch

[*Text*]

EVIDENCE

[*Recorded by Electronic Apparatus*]

Wednesday, May 12, 1993

• 1537

The Chairman: Let's bring this meeting of the committee to order. We are dealing with Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof.

I have here a letter addressed to myself dated May 10:

Dear René: Pursuant to Standing Order 113, this is to confirm your appointment as Chairman of the Legislative Committee on Bill C-90, an Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof.

Signed by John Fraser. So you have that officially. Our staff has been assigned. Our clerk, as I'm sure you are all familiar, is Sandy Birch, and from the legislative counsel office we have Philippe Ducharme. Welcome to the two of you.

Would you like to read the order of reference?

The Clerk of the Committee: Yes, sir. Ordered that Bill C-90, an Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof be now read a second time and referred to a legislative committee in the departmental envelope.

The Chairman: Thank you very much, Sandy.

I guess we have a number of routine business motions before us that are required. Would someone care to move the first one? I think you've got them.

Mr. Fee (Red Deer): I would move that the committee print 750 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* as established by the Board of Internal Economy.

Motion agreed to

The Chairman: The second motion deals with receiving and printing of evidence when a quorum is not present.

Mr. Rideout (Moncton): So moved.

Motion agreed to

The Chairman: On the questioning of witnesses, could I have someone move that motion?

Mr. Fee: Mr. Chairman, I would move it if you show a little bit of discretion in it. There are several of us on the justice committee, where the chairman tends to be a little flexible with questioning and usually allows one line of questioning to complete before he moves on. I think you'll find most people around the table are fairly cooperative, but as a guideline I'd move the motion as printed.

Mr. Rideout: And very responsible, too.

Mr. Fee: Very responsible; that's true.

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): I might also point out that since all of us have at some point worked on the justice committee, the routine in that committee is a lead-off round of 15 minutes. I accept that 10 might be better for legislative committee purposes, but I'm making the same point really that Mr. Fee made.

[*Translation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le mercredi 12 mai 1993

Le président: Je déclare la séance ouverte. Nous étudions le projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence.

J'ai ici une lettre qui m'est adressée et qui est datée du 10 mai.

Cher René: En conformité de l'article 113 du Règlement, la présente confirme votre nomination à titre de président du Comité législatif chargé d'étudier le projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence.

C'est signé par John Fraser. Voilà donc qui est officiel. Notre personnel a été désigné. Notre greffier est Sandy Birch, que vous connaissez certainement, et nous avons également Philippe Ducharme, du Bureau des conseillers législatifs. Bienvenue à tous les deux.

Voudriez-vous avoir l'obligeance de lire l'ordre de renvoi?

Le greffier du Comité: Oui, monsieur. Il est ordonné que le projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé à un comité législatif du secteur ministériel.

Le président: Merci beaucoup, Sandy.

Je suppose qu'il faut maintenant adopter un certain nombre de motions courantes. Quelqu'un voudrait-il proposer la première? Je crois que vous en avez le texte sous les yeux.

M. Fee (Red Deer): Je propose que le comité fasse imprimer 750 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*, ainsi que l'a établi le Bureau de la régie interne.

La motion est adoptée

Le président: La deuxième motion porte sur l'audition et l'impression des témoignages en l'absence de quorum.

M. Rideout (Moncton): J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Au sujet de l'interrogation des témoins, quelqu'un voudrait-il proposer la motion?

M. Fee: Monsieur le président, je suis prêt à proposer la motion, pourvu que vous ne vous y conformiez pas trop rigidement. Plusieurs d'entre nous siègent au Comité de la justice, dont le président a tendance à faire preuve d'une certaine souplesse durant l'interrogation des témoins; habituellement, il permet à chaque député d'aller au bout de ses questions avant de passer au suivant. Vous constaterez que nous sommes pour la plupart prêts à collaborer, mais comme point de départ, je propose la motion telle quelle.

M. Rideout: Il est aussi très responsable.

M. Fee: C'est vrai.

M. Lee (Scarborough—Rouge River): Je signale également, puisque nous avons tous à un moment ou l'autre travaillé au Comité de la justice, qu'on a l'habitude à ce comité d'accorder quinze minutes pour la première ronde de questions. Il serait peut-être préférable de s'en tenir à dix minutes pour un comité législatif, mais je souscris aux arguments de M. Fee.

[*Texte*]

Motion agreed to

The Chairman: Just to advise you, I'm not going to play hard ball on the time. It seems to me that as long as we can all keep in mind that you each want to ask some questions of the witnesses and so on, if we'd be respectful of each other's timeframes, I certainly won't cause any problems and will be reasonably flexible.

The motion dealing with support staff.

Mr. Nicholson (Niagara Falls): So moved.

Motion agreed

• 1540

The Chairman: We will now discuss future business.

We've had notification from three potential witnesses: the Barreau du Québec, which is, I guess, the bar association of Quebec; the Canadian Police Association; and CAVEAT, which is Canadians Against Violence Everywhere Advocating Its Termination. To this point, those are the three witnesses that have indicated an interest in appearing before this committee.

Mr. Rideout: Have we talked with the Canadian Bar Association in general?

The Chairman: No, we have not. It is just those who have contacted us.

Mr. Nicholson: There's a section, Mr. Chairman, that deals specifically with the sentencing of aboriginal people. I think it would be appropriate and helpful if some of the aboriginal groups in this country were invited to appear before this committee and make comments on that specific section.

The Chairman: From your experience in Justice and so on, are there one or two specific groups with an interest in that, or would we just go out and hopefully find somebody through contacting the various—

Mr. Nicholson: I am quite sure the Assembly of First Nations would want to make comments on this.

Mr. Lee: I think the list of aboriginal community witnesses that appeared regarding Bill C-36 would be very helpful.

Mr. Nicholson: We should have a look at that and invite them.

Mr. Thacker (Lethbridge): Mr. Chairman, I'd like to raise the point with committee members that relates to witnesses. The bottom line is the House is going to sit two weeks after we get back. There will then be the adjournment to recess for the PC leadership. That may be it, or alternatively the House might sit for another week or 10 days, or two weeks maximum.

So for myself, unless we get a sense that we'd like to put the bill through, it's almost wasting the time of witnesses, because we're going to be into a new Parliament, and then a new bill would have to be introduced and the witnesses brought back. I'm wondering if the opposition have looked at this. I've been dealing with it since June.

Other than the usual witnesses who come from the right who want to have more severe sentencing—they'd like to put everybody away forever—and a very tiny group that think sentences are too rough, we have the same groups that we all

[*Traduction*]

La motion est adoptée

Le président: Je tiens à vous faire savoir que je ne serai pas trop rigide dans l'attribution du temps. Tous les membres du comité veulent avoir l'occasion d'interroger les témoins et, pourvu que nous fassions preuve de respect mutuel, je ne vais assurément pas m'ingérer; au contraire, je serai raisonnablement souple.

Passons maintenant à la motion sur le personnel de soutien.

M. Nicholson (Niagara Falls): J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Nous allons maintenant discuter des travaux futurs.

Trois témoins potentiels ont communiqué avec nous: le Barreau du Québec, l'Association canadienne de la police et CAVEAT, qui est un sigle anglais signifiant les Canadiens qui sont contre la violence et qui veulent y mettre fin. Pour le moment, ce sont les trois témoins qui se sont montrés intéressés à comparaître devant notre comité.

M. Rideout: Avons-nous communiqué avec l'Association du Barreau canadien?

Le président: Non, nous ne l'avons pas fait. Les trois que j'ai nommés ont communiqué avec nous.

M. Nicholson: Monsieur le président, il y a un article qui traite spécifiquement de la détermination de la peine pour les autochtones. Je pense qu'il serait utile et approprié que l'on invite certains groupes autochtones à comparaître devant notre comité pour discuter de cet article.

Le président: D'après votre expérience à la Justice, y a-t-il un ou deux groupes précis qui s'intéressent à cette question, ou bien devrions-nous essayer de trouver quelqu'un en communiquant avec les divers...

M. Nicholson: Je suis certain que l'Assemblée des Premières nations voudrait intervenir à ce sujet.

M. Lee: Je pense qu'il serait très utile de consulter la liste des témoins autochtones qui ont comparu durant l'étude du projet de loi C-36.

M. Nicholson: Nous devrions y jeter un coup d'oeil et les inviter.

M. Thacker (Lethbridge): Monsieur le président, au sujet des témoins, il ne faudrait pas perdre de vue que la Chambre siégera pendant deux semaines après la semaine de congé. Elle va ensuite s'ajourner pour le congrès à la direction du Parti conservateur et ce sera peut-être tout ou bien la Chambre pourrait siéger encore une autre semaine ou une dizaine de jours ou peut-être deux semaines au maximum.

Donc, à moins que nous soyons tous d'accord pour faire approuver le projet de loi, il me semble que ce serait presque faire perdre du temps aux témoins que de les inviter, puisque nous aurons ensuite une nouvelle législature et qu'il faudra donc présenter un nouveau projet de loi et réinviter des témoins. Je me demande si l'opposition y a réfléchi. Nous en sommes saisis depuis juin dernier.

À part les témoins habituels de la droite qui voudraient des peines plus sévères—en fait, ces gens voudraient mettre tout le monde derrière les barreaux pour toujours—et un minuscule groupe de gens qui croient que les peines sont trop sévères, ce

[*Text*]

know very well. I'm wondering if we couldn't just meet with some officials and sit down and hash it over. If we can come up with a bill, let's put the bloody thing through. If we can't, then let's not waste our time, because there are other bills we could be sitting on that everybody is agreed we want to get through, the stalker legislation, etc.

I wouldn't waste my time on this bill if I didn't think it could pass, Mr. Chairman.

Mr. Nicholson: Just to be helpful to the committee, Mr. Chairman, I've checked with Mr. Duhaime from the minister's office. We haven't encountered much or any controversy concerning this.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, may I say, too, because my colleagues opposite have been through a Parliament or two, that I can remember in the Parliaments where we sat in opposition in earlier years, it often happened that we in opposition would just. . . A huge number of bills would go through at the end because we felt it was in the best interest of the nation to get something done.

I would put the argument that this is a legitimate case, in the sense that it rounds out that three-pronged attack. That's not to say that amendments won't be accepted. If the opposition have some good ideas they feel strongly about, I'm sure the parliamentary secretary and the minister would consider them.

Mr. Nicholson: That's for sure.

Mr. Thacker: So in a sense, it flows over to the opposition as to how they would like to spend their time.

Mr. Fee: Before you flow to the opposition, Mr. Chairman, I have one problem. I have had some discussions with the Canadian Police Association. Their request to appear came through my office. They have some concerns with the bill and a number of changes they would like to suggest to it. I would hope we could at least hear them.

• *1545*

Mr. Lee: I agree with the thrust of Mr. Thacker's comments, that we ought not to embark on a process that can't reasonably be completed before Parliament prorogues. I agree fully with that. The challenge, then, is to make what we're doing fit within a realistic timetable.

I want to note two items that I think we should take account of. They expand on Mr. Thacker's remarks.

First, this is the first bill in this area that Parliament has ever entertained. We have never had a sentencing bill. For that reason, I think we should be extra vigilant to make sure we can hear whatever is out there from Canadians.

Second, there is one group of people in Canada, only one, who deal with sentencing. That same group of people who deal in sentencing never get to come before Parliament. They are the judges. Those are the people who will implement whatever we

[*Translation*]

sont toujours les mêmes groupes que nous connaissons tous très bien qui veulent comparaître. Je me demande si nous ne pourrions pas nous contenter de rencontrer des fonctionnaires pour étudier cette mesure. Si nous pouvons nous entendre sur un projet de loi, faisons-le adopter au plus vite. Sinon, ne perdons pas notre temps, car il y a d'autres projets de loi que nous pourrions étudier, sur lesquels nous sommes tous d'accord et que nous voudrions faire adopter, notamment le projet de loi sur les traqueurs, etc.

Je ne perdrais pas mon temps sur ce projet de loi si je ne croyais pas en nos chances de le faire adopter, monsieur le président.

M. Nicholson: Je voudrais signaler, monsieur le président, que j'ai vérifié auprès de M. Duhaime, du cabinet du ministre. Cette mesure n'a pas suscité beaucoup de controverses, ou même pas du tout.

M. Thacker: Monsieur le président, je voudrais dire à mes collègues d'en face, qui sont députés depuis assez longtemps, que je me rappelle lorsque nous étions dans l'opposition, il arrivait souvent que l'opposition se contentait. . .on adoptait une foule de projets de loi vers la fin, parce que nous estimions qu'il était dans l'intérêt supérieur de la nation de faire quelque chose.

Je soutiens que la mesure proposée est valable, en ce sens qu'elle vient compléter une attaque à trois volets. Cela ne veut pas dire que l'on n'acceptera aucun amendement. Si l'opposition a de bonnes idées qui lui tiennent à coeur, je suis sûr que le secrétaire parlementaire et le ministre seraient prêts à les étudier.

M. Nicholson: Bien sûr.

M. Thacker: Je relance donc la balle à l'opposition, qui doit décider de ce qu'elle voudrait faire en l'occurrence.

M. Fee: Avant que vous ne lanciez la balle à l'opposition, monsieur le président, j'ai un problème. J'ai eu des entretiens avec les représentants de l'Association canadienne de la police. C'est à mon bureau qu'ils se sont adressés pour demander à comparaître. Ils ont des réserves sur le projet de loi et voudraient proposer certains changements. J'espère qu'on pourra au moins les entendre.

M. Lee: Pour l'essentiel, je suis d'accord avec ce que disait M. Thacker, c'est-à-dire qu'on ne devrait pas se lancer dans un exercice que l'on ne peut pas raisonnablement s'attendre à pouvoir terminer avant la prorogation du Parlement. Je suis absolument d'accord là-dessus. Le défi est donc d'établir un calendrier réaliste pour ce que nous voulons faire.

Je tiens à signaler deux points dont on devrait tenir compte et qui font suite aux propos de M. Thacker.

Premièrement, ceci est le tout premier projet de loi de ce genre qui ait jamais été présenté au Parlement. Nous n'avons jamais été saisis d'un projet de loi sur la détermination de la peine. C'est pourquoi j'estime que nous devrions faire preuve de la plus grande vigilance et nous assurer que nous entendrons tout ce que les Canadiens ont à dire à ce sujet.

Deuxièmement, il y a un groupe de Canadiens, un seul, qui s'occupe de la détermination de la peine. Ces gens-là, qui s'occupent quotidiennement de détermination de peines, ne peuvent jamais se faire entendre devant le Parlement. Je veux

[*Texte*]

are dealing with, and it is inconceivable to me that we would embark upon and pass a bill without providing some mechanism—and I don't know whether there's ever been a mechanism that would enable the judiciary to communicate with Parliament. But I think it's incumbent upon us to look for one if judges feel they should comment on the bill. Those are the two points I want to make.

The Chairman: What I've heard, if I might suggest, is that the three witnesses who have at least contacted us directly...the possibility of the Assembly of First Nations, possibly some witnesses from Bill C-36 from the aboriginal community—I presume that was dealing with...

If you took two, for argument's sake, who are not the Assembly of First Nations and then... I don't know whether there is a judiciary group that would be interested in appearing, but it seems to me that's a list of about seven or eight witnesses.

With some reasonable concurrence by this group, we could fairly quickly schedule those for the Tuesday and Wednesday we return.

Mr. Nicholson: We could perhaps have a clause-by-clause consideration on the Thursday.

The Chairman: Whether we do the clause by clause on the Thursday, it seems to me that if we're talking about only seven or eight witnesses, in the space of two days—a fair commitment on our part—we could run the witnesses.

Mr. Rideout: With the greatest respect, we're dealing with something that's very important. It's the sentencing side of it. The thing should have been considered before Bill C-36. I think if you try to ram this thing through, we're going to reap a whirlwind of opposition from people who say they haven't been consulted when they see the full ramifications of the legislation.

I, for one, like to cooperate as best as I can, but I don't think we're going to accomplish anything by trying to ram it through. I think we're going to have to take more time and give all of those groups who want to have an opportunity to appear time to appear.

The Chairman: Do you have a list of who they might be, or are you just...?

Mr. Rideout: Well, at this particular stage I think the Canadian Bar should be consulted. When we did Bill C-36 and some other bills, we wrote upwards of 200 or 300 letters to different groups and organizations, inviting them to participate. We're leaving ourselves open for the challenge that we tried to get this thing passed very quickly and did it in secret, without anybody knowing what's going on.

The Chairman: For your information, Mr. Rideout, the clerk did advise me that the clerk of the standing committee did send this bill to all of the groups that have appeared before the standing committee on this kind of issue. That was done last summer, so it's been circulated widely.

Mr. Rideout: Have they been given notification now that it's before this committee and that Parliament is going to deliberate?

The Chairman: Well, you know—

[*Traduction*]

parler des juges. Ce sont eux qui vont administrer la mesure que nous allons adopter et il me semble inconcevable que nous adoptions ce projet de loi sans prévoir un mécanisme quelconque qui permettrait à la magistrature de communiquer avec le Parlement. J'ignore si un tel mécanisme a déjà existé, mais je trouve qu'il nous incombe d'en trouver un, si les juges estiment devoir se prononcer sur le projet de loi. Voilà ce que j'avais à dire.

Le président: En résumé, nous avons donc les trois témoins qui ont communiqué directement avec nous, peut-être l'Assemblée des Premières nations, peut-être aussi certains témoins de la communauté autochtone qui étaient intervenus sur le projet de loi C-36—je suppose que cette mesure traitait de...

On pourrait en choisir deux, outre l'Assemblée des Premières nations, et ensuite... Je ne sais pas s'il y a un groupe représentant la magistrature que cela intéresserait de comparaître, mais il me semble que cela nous fait une liste de sept ou huit témoins.

Si tous les membres font preuve de bonne volonté, on pourrait entendre assez rapidement tous ces gens-là les mardi et mercredi, après notre retour.

M. Nicholson: On pourrait peut-être faire l'étude article par article le jeudi.

Le président: Peu importe que nous fassions l'étude article par article le jeudi, il me semble que s'il n'y a que sept ou huit témoins, en deux jours, si nous y mettons du nôtre, nous pourrions tous les entendre.

M. Rideout: J'ose dire qu'il s'agit là d'une mesure très importante. Il s'agit de la détermination de la peine et cela aurait dû être étudié avant le projet de loi C-36. Je trouve que si vous essayez d'adopter cela à toute vapeur, il y aura un tollé, plein de gens diront qu'ils n'ont pas été consultés quand ils verront toutes les conséquences de cette mesure.

Personnellement, je suis prêt à collaborer, mais je ne crois pas que nous ferons oeuvre utile si nous essayons de l'adopter à la hâte. Je pense que nous devrons prendre notre temps et donner l'occasion à tous les intéressés de se faire entendre.

Le président: Avez-vous une liste de ces gens-là, ou bien parlez-vous en général?

M. Rideout: Eh bien, pour le moment, je crois qu'il faudrait consulter l'Association du Barreau canadien. Quand nous avons étudié le C-36 et d'autres projets de loi, nous avons écrit plus de 200 ou même 300 lettres à divers groupes et organisations pour les inviter à participer. Nous nous exposons à des critiques; on pourra dire que nous avons essayé de faire adopter cela à la hâte et dans le plus grand secret.

Le président: Pour votre gouverne, monsieur Rideout, le greffier m'informe que le greffier du comité permanent a fait parvenir ce projet de loi à tous les groupes qui ont comparu devant le comité permanent sur des questions de ce genre. C'était l'été dernier. On peut donc dire que le texte du projet de loi a été largement diffusé.

M. Rideout: Ces mêmes groupes ont-ils été informés que notre comité en est maintenant saisi et que le Parlement va l'étudier?

Le président: Eh bien, vous savez...

[*Text*]

Mr. Nicholson: This bill was tabled a year ago, 11 months ago. I have to believe there's a certain onus on some of these organizations to make their feelings known. This has been in the public domain for close to 11 months now, and I can tell you I've had very little controversy or few particular problems with this legislation.

• 1550

I might add, since I've got the floor, I can see where you're coming from concerning the judges. But I really think we'd have some, at the very least, constitutional difficulties, if we start bringing in some members of the judiciary to comment on this. I have some sympathy with where you're coming from, but as I say, I really think that would be out of the question.

Mr. Lee: I think the sympathy should be targeted to the judicial community. I received a communication some months ago.

Mr. Nicholson: Members of the judiciary wanted to appear before this committee?

Mr. Lee: On a matter of concern that emanated from the judiciary, yes.

Mr. Nicholson: I don't know. This stuff's just not even on.

Mr. Lee: It adds up to a comment that the bill may not be perfect. No one's saying it's a lousy bill.

Mr. Nicholson: That's a fair comment, but as I say, I can appreciate we're very flexible.

Mr. Lee: Yes.

Mr. Nicholson: If you want witnesses, there's not much we can do about it. I'd like to have the bill obviously after a couple of days of hearings, but I don't think we can go as far as saying start inviting any members of the judiciary because I think there would be some real problems with that. As I say, they may have concerns, or you may have been contacted, I don't know, but I think there would be some real constitutional ramifications by having us lobbied by some members of the judiciary.

Mr. Rideout: Why don't we do it this way? We can target for trying to hear the witnesses relatively quickly, and if we find that there isn't a response from any of the other groups, we can go very quickly into clause by clause?

Mr. Nicholson: I think that's fair enough.

Mr. Rideout: We haven't fiddled just to delay, so we'll call. I was going to give another two weeks or so to see if there is anybody else coming out. I just don't want to preclude adding other witnesses who may want to come before us, that's all.

The Chairman: May I suggest then that we ask the clerk to schedule meetings for the Tuesday, Wednesday, and Thursday. We've got at least six or seven witnesses we'd maybe want to hear. So let's invite them for the Tuesday and Wednesday. If in the meantime there are some others who want to appear, we've got a meeting scheduled for Thursday morning and could maybe fit them in there. We'll know on the Tuesday where in fact we stand for the Thursday meeting. That's 10 days away, so we've got some time.

Mr. Fee: Mr. Chairman, just a few points. By the way, I agree with the thrust of your comment, with a personal proviso I'd like to pass on to the clerk. I just read this letter from CAVEAT. They're not asking to appear; they're asking to present a written submission.

[*Translation*]

M. Nicholson: Ce projet de loi a été déposé il y a un an, ou plus exactement onze mois. Il me semble que ces groupes ont quand même l'obligation de faire connaître leur point de vue. L'affaire est du domaine public depuis près de onze mois maintenant et je peux vous dire que s'il y a controverse à ce sujet, je n'en ai pas entendu parler.

Puisque j'ai la parole, j'ajoute que je comprends votre position au sujet des juges, mais je crois vraiment que nous aurions à tout le moins certaines difficultés constitutionnelles si nous invitions des membres de la magistrature à intervenir à ce sujet. Je comprends ce qui vous pousse à faire cette proposition et je sympathise avec vous, mais je le répète, je crois vraiment que c'est hors de question.

M. Lee: Vous devriez garder votre sympathie pour les membres de la magistrature. J'ai reçu une lettre il y a quelques mois.

M. Nicholson: De la part de juges qui voulaient comparaître devant notre comité?

M. Lee: Elle émanait de la magistrature, oui, et on y exprimait des préoccupations.

M. Nicholson: Non, vraiment, je ne crois pas que ce soit avisé.

M. Lee: Cela revient à dire que le projet de loi n'est peut-être pas parfait. Personne ne dit qu'il est mauvais.

M. Nicholson: Très juste, mais, je le répète, nous sommes très souples.

M. Lee: Oui.

M. Nicholson: Si vous voulez entendre des témoins, il n'y a pas grand-chose que nous puissions y faire. Évidemment, j'aimerais faire adopter le projet de loi après quelques jours d'audience, mais je ne crois pas qu'on puisse aller jusqu'à inviter des juges, car je crois que cela poserait de graves problèmes. Je le répète, ils ont peut-être des choses à dire, ils ont peut-être communiqué avec vous, je ne sais trop, mais je crois que si des membres de la magistrature faisaient des démarches auprès de nous, cela poserait de graves problèmes constitutionnels.

M. Rideout: Pourquoi ne pas procéder de la façon suivante? On pourrait essayer d'entendre les témoins relativement rapidement et si l'on constate qu'aucun autre groupe ne veut intervenir, on pourrait passer rapidement à l'étude article par article.

M. Nicholson: Cela me semble raisonnable.

M. Rideout: Nous ne voulons pas faire d'obstruction. Je voulais seulement laisser passer deux autres semaines pour voir s'il y a d'autres intéressés. Je ne veux pas exclure la possibilité d'entendre d'autres témoins, c'est tout.

Le président: Je propose donc que nous demandions au greffier de prévoir des réunions mardi, mercredi et jeudi. Nous avons au moins six ou sept témoins possibles. Invitons-les donc à comparaître mardi et mercredi. Si, dans l'intervalle, d'autres témoins se manifestent, nous avons une réunion prévue jeudi matin et on pourrait les entendre à ce moment-là. Nous saurons mardi où nous en sommes quant à la séance de jeudi matin. C'est dans 10 jours, cela nous donne du temps.

M. Fee: J'ai quelque chose à ajouter, monsieur le président. Soit dit en passant, je suis d'accord avec ce que vous venez de dire, mais je tiens à faire une précision à l'intention du greffier. Je viens de lire cette lettre du groupe CAVEAT. Ces gens-là ne demandent pas à comparaître, mais seulement à présenter un mémoire écrit.

[*Texte*]

The Chairman: Okay, that's fair enough.

Mr. Fee: We may not want to force them into coming if a written submission would suffice.

In keeping with the chairman's suggestion, if that's adopted by the group, could I just ask that Sandy please look into the committee looking at Bills C-123 and C-85. I know Mr. Waddell and I will have the same problem. We're both sitting in other committees and they're both looking to sit the same days.

The Chairman: Okay.

Mr. Nicholson: It's going to be tough. We'll need help.

Mr. Rideout: Can I just give you some names, like the Canadian Trial Lawyers Association and the Canadian Bar Association. The Canadian Bar Association particularly is usually very responsive to committee work like this, and I'm surprised that they haven't indicated already that they have something to say. They have a criminal law section that usually goes into great detail. So I think we should be taking a look at them, just to name some organizations that we might approach.

Mr. Nicholson: I think we should contact them. I think René makes a very good point here. We've got to be pretty frank with people. I think we've got to hear them then, and I really don't think there'd be much point in scheduling any witnesses the following week.

A number of these groups want to help us out, and if there was no reasonable prospect that the bill would be passed, I for one think it would be almost dishonest to be saying, "Look, why don't you come see us June 20", or something like that.

Mr. Rideout: My goal, Rob, is just to give everybody a chance who wants to appear. I can honestly say that in my time on any of the committees I've served on, when we finished hearing witnesses, we were finished, and we went right into clause by clause and away we went. I would see us functioning the same way. But I don't want us to get locked into a time schedule today where people feel they're precluded from coming to the committee and giving testimony if they want.

• 1555

The Chairman: My only suggestion on the timeframe was to recognize the calendar that's in front of us. If we could schedule Tuesday, Wednesday and Thursday we would then know whether we have any hope of achieving a schedule. Since we're not here next week, we have ten days to schedule witnesses, before we return for two days—three if necessary—to hear as many witnesses as—

Mr. Rideout: We're going to have to work around what Doug says.

Mr. Waddell (Port Moody—Coquitlam): I apologize for being late. These days I need faster legs than a Texas line dancer has.

Mr. Dorin (Edmonton Northwest): To get away from a scrum.

[*Traduction*]

Le président: Bon, très bien.

M. Fee: Nous ne voulons pas les forcer à comparaître si un mémoire écrit leur semble suffisant.

Conformément à la suggestion faite par le président, en supposant qu'elle soit acceptée par le groupe, je voudrais seulement demander à Sandy de tenir compte de l'horaire des comités qui étudient les projets de loi C-123 et C-85. Je sais que M. Waddell et moi-même aurons le même problème. Nous faisons tous deux partie d'autres comités qui envisagent également de siéger ces jours-là.

Le président: D'accord.

M. Nicholson: Ce sera difficile. Nous aurons besoin d'aide.

M. Rideout: Je voudrais vous donner quelques noms, notamment l'Association canadienne des avocats plaidants et l'Association du Barreau canadien. Le Barreau, en particulier, s'intéresse habituellement de très près aux travaux des comités lorsqu'ils portent sur une mesure de ce genre et je m'étonne qu'il n'ait pas déjà fait savoir qu'il souhaite intervenir. Il y a en effet au Barreau une section du droit pénal qui étudie habituellement ces questions très minutieusement. Je crois donc que nous devrions communiquer avec cette association et peut-être avec d'autres organismes.

M. Nicholson: Je crois que nous devrions le faire. René vient de faire une observation très juste. Nous devons être très francs avec les gens. Il faut les entendre, mais je crois qu'il ne servirait vraiment pas à grand-chose de donner rendez-vous à des témoins pour la semaine suivante.

Un certain nombre de ces groupes veulent nous aider dans notre tâche et, si nous n'avions pas d'espoir raisonnable de faire adopter le projet de loi, ce serait presque malhonnête que d'inviter des gens à venir nous voir le 20 juin ou quelque chose de ce genre.

M. Rideout: Mon objectif, Rob, est simplement de donner une chance à tous ceux qui veulent comparaître. Je peux dire en toute honnêteté que dans tous les comités dont j'ai fait partie, quand nous en avions fini avec l'audition des témoins, nous passions directement à l'étude article par article. Je voudrais qu'on en fasse autant, mais je ne veux pas non plus que l'on s'enferme dans un calendrier définitif et que les gens aient l'impression qu'on les empêche de venir témoigner.

Le président: Ma seule suggestion, au sujet de l'échéance, a été d'être réaliste et de tenir compte du calendrier. On pourrait prévoir des réunions les mardi, mercredi et jeudi et l'on saurait alors si nous avons le moindre espoir d'aboutir. Comme nous ne serons pas là la semaine prochaine, cela nous donne 10 jours pour organiser la comparution des témoins, avant de revenir pour deux jours, trois au besoin, pour entendre le plus grand nombre possible de témoins.

M. Rideout: Il faudra contourner la difficulté que vient de décrire Doug.

M. Waddell (Port Moody—Coquitlam): Je m'excuse d'être arrivé en retard. Par les temps qui courent, il me faudrait des jambes plus rapides que celles d'un danseur de claquettes.

M. Dorin (Edmonton-Nord-Ouest): Pour échapper à un point de presse.

[*Text*]

Mr. Waddell: Not to get away from a scrum, just to do these bills.

We have a flawed system here. In the old days the bills would go to the justice committee. We now have about five bills that are going to legislative committees. They're all over the place. We would have had experts sitting on the justice committee in these areas, because they would have been considering criminal legislation. Now we go to legislative committees, where a lot of people don't have that. An MP at another committee asked me what the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act were.

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Waddell: I said people spent their whole careers on that. So I think it's a flawed system.

Across from me I see people who have a lot of experience, but a justice committee, if it were working with all of the bills, could tell the government to get realistic. It could tell them which bills they can have, which bills we can cooperate on, and what is going to happen.

We are in danger of making very bad law this month because we are not giving these bills the consideration they need. For example, Bill C-36, which in some ways is similar to this bill—there were three months' hearings in Ottawa, Nova Scotia, Alberta and Vancouver, yet we're proposing to put this through in two weeks. I think it's a bad way of doing things.

I think the impetus is coming, although I'm not sure from where. It may come from people in departments, hotshots who work for ministers in whatever department, who want to get some legislation through that's been hanging around, or it might be a government policy to show for the election. That's what the press think, and they're going to cream the government on this when the stories start coming out.

The Criminal Justice Association and the bar and various groups will start reacting to this when we've passed all these bills. They'll ask where these things came from and we will say that they came in the last two weeks of Parliament because we were anxious to ram through a lot of things.

Having said that, I will suggest some witnesses you might want to consider for this bill. The timing is in the government's hands. I doubt if I'll be at the committee because I have four other committees to do. I suggest that you hear from the Canadian Bar Association, the Canadian Criminal Justice Association, the Criminal Trial Lawyers Association, the Canadian Police Association, and the Canadian Association of Chiefs of Police, or some combination of them.

Because there are so many First Nations people in jail in this country, you should hear from the Indigenous Bar Association and the Native Courtworkers and Counsellors Association of British Columbia or some other province. You might want to hear from the Allied Indian and Métis Society of British Columbia, the Aboriginal Women's Council of Saskatchewan, and the Native Women's Association of Canada.

[*Translation*]

M. Waddell: Non, pas pour échapper à un point de presse, seulement pour faire adopter les projets de loi.

C'est le système qui est mauvais. Avant, les projets de loi étaient renvoyés au Comité de la justice, tandis que nous avons maintenant cinq projets de loi qui ont été confiés à des comités législatifs, lesquels se réunissent un peu partout. On aurait pu avoir des spécialistes comme membres du Comité de la justice pour étudier ces affaires de droit criminel. Aujourd'hui, tout cela est confié aux Comités législatifs dont beaucoup de membres ne sont nullement spécialistes. Un député qui fait partie d'un autre comité m'a demandé ce que c'était que la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments et drogues.

Des voix: Oh, oh!

M. Waddell: Je lui ai dit qu'il y a des gens qui consacrent toute leur carrière à ces questions. Je crois donc que le système est mauvais.

En face de moi, je vois des gens pleins d'expérience, mais un comité de la justice qui serait saisi de tous ces projets de loi pourrait dire au gouvernement d'être réaliste. Il pourrait préciser quels projets de loi peuvent être adoptés, lesquels pourraient bénéficier d'une collaboration et ce qui arriverait.

Nous courons le risque de faire de très mauvaises lois ce mois-ci parce que nous n'accordons pas à ces mesures toute l'attention qu'elles méritent. Par exemple, pour le projet de loi C-36 qui, à certains égards, ressemble à celui-ci, on a tenu des audiences pendant trois mois à Ottawa, en Nouvelle-Écosse, en Alberta et à Vancouver, tandis que nous nous proposons d'adopter celui-ci en deux semaines. Je trouve que l'on s'y prend mal.

Je ne sais trop à qui la faute, mais je crois que c'est à cause de certaines personnes imbues de leur importance qui travaillent dans les cabinets de ministres et qui veulent faire adopter à tout prix des mesures qui sont en suspens. Il est possible aussi que ce soit le gouvernement qui veuille faire de lesbrouffe en prévision des élections. C'est ce que croient les journalistes et ils vont étriper le gouvernement quand ils vont commencer à rendre tout cela public.

Quand nous aurons adopté tous ces projets de loi, l'Association de justice pénale le Barreau et divers autres groupes vont réagir. Ils vont demander d'où l'on sort tout cela et nous diront que ça a adopté dans les deux dernières semaines de travail du Parlement, parce que nous voulions à tout prix sortir quelque chose.

Cela dit, je vais proposer certains témoins qu'on pourrait consulter au sujet de ce projet de loi. Quant au calendrier, c'est au gouvernement d'en décider. Je doute de pouvoir participer aux travaux du comité, car je fais partie de quatre autres comités. Je propose que l'on entende l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne de justice pénale, l'Association canadienne des avocats plaidants, l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police, pas nécessairement tous ces groupes, mais certains d'entre eux.

Comme il y a tellement de membres des Premières nations qui sont en prison au Canada, on devrait entendre des représentants de la Indigenous Bar Association et de la Native Courtworkers and Counselling Association de Colombie-Britannique ou d'une autre province. On pourrait également entendre l'Allied Indian and Métis Society de Colombie-Britannique, la Aboriginal Women's Council de Saskatchewan et la Native Women's Association du Canada.

[*Texte*]

You should be hearing from provincial officials as to how they will implement some of these alternate programs. These people have experience in alternative sentencing and they work with prison programs: the Salvation Army, the Elizabeth Fry Society and the John Howard Society.

Some grass roots organizations have expressed an interest in the sentencing process: the Citizen's Coalition Favouring More Effective Criminal Sentences, Canadians Against Violence Everywhere Advocating Its Termination, Citizens Against Child Exploitation, and the Quebec association for victims' pleas.

There are also some academic experts that you should be thinking about: Julian Roberts, Department of Criminology at the University of Ottawa; Tony Doob, director for the Centre of Criminology at the University of Toronto; Jean Paul Brodeur of the École de criminologie, Université de Montréal; and Kenneth Jull of the law firm Beard, Winter in Toronto, who has just published an article on sentencing in the *Criminal Law Quarterly*. Those are a few groups. If you want to have a hearing, you could put them altogether and in the course of a month you could have a real bill.

• 1600

Mr. Thacker: Mr. Chairman, before Mr. Waddell arrived I put the case that whether this bill gets through or not really is in the hands of the opposition. I used the example of—

Mr. Waddell: In the hands of the opposition?

Mr. Thacker: Yes, with all of the bills that are before the House, if the House leader had to put a time allocation on everything, this bill wouldn't get through.

I can remember Erik Nielsen coming to us when we were in opposition and saying, look, here's the list we'd like to get through and we're asking all of you to back off so that the government can clear these. He and Stanley and Yvon Pinard negotiated it just to clear the decks. It was really in our hands as the opposition.

Let's be honest with people, because if we don't think we can reasonably get this through before Parliament adjourns or ends, let's not do it. The new Parliament, the new minister will bring in a bill if he or she wants to.

In a sense, that's not to improperly throw the onus onto you, but if you felt there was enough in this bill that should get through, based on your experience, then maybe we can do it. But if we want to have all these witnesses, it just simply can't be done. Therefore, let's not fool anybody, let's not do it.

Mr. Waddell: I've been through this before in 1984. I was communications critic and we worked hard to try to get the Broadcasting Act through. The minister was pressing us. We did it. We sat right to the end of the Parliament and we eventually got it through, but then it never got through the Senate. We came back and did it in 1985. We agreed to go right back to second reading quickly and get it back into committee and just get a report as to what changes had been made from that bill to

[*Traduction*]

On devrait également entendre des fonctionnaires provinciaux qui nous expliqueront comment ils vont appliquer ces divers programmes. Les groupes suivants ont de l'expérience dans l'application de solutions de rechange à l'incarcération et ils travaillent avec des détenus: l'Armée du Salut, la Elizabeth Fry Society et la John Howard Society.

Certaines organisations ont également manifesté de l'intérêt à l'égard de la détermination de la peine: la Citizens Coalition Favouring More Effective Criminal Sentences, le groupe Canadians Against Violence Everywhere Advocating Its Termination, les Citizens Against Child Exploitation et la Association for Victims' Pleas du Québec.

Vous devriez également songer à inviter certains universitaires: Julian Roberts, du département de criminologie de l'Université d'Ottawa; Tony Doob, directeur du Centre de criminologie de l'Université de Toronto; Jean-Paul Brodeur de l'École de criminologie de l'Université de Montréal; et Kenneth Jull, du Cabinet d'avocats Beard Winter de Toronto, qui vient tout juste de publier un article sur la détermination de la peine dans le magazine *Criminal Law Quarterly*. Voilà donc quelques groupes. Si vous voulez tenir des audiences, vous pourriez les entendre tous en même temps et en un mois, on aurait un projet de loi qui se tient.

M. Thacker: Monsieur le président, avant l'arrivée de M. Waddell, j'ai expliqué que c'est l'opposition qui va décider du sort de ce projet de loi. J'ai donné l'exemple de. . .

M. Waddell: L'opposition?

M. Thacker: Oui, compte tenu des très nombreux projets de loi dont la Chambre est saisie, si le leader à la Chambre devait imposer l'attribution du temps pour chacun, celui-ci ne serait jamais adopté.

Je me rappelle qu'Erik Nielsen était venu nous voir quand nous étions dans l'opposition pour nous dire: Écoutez voici la liste de ce que nous voudrions faire adopter et nous vous demandons donc de ne pas faire d'obstruction pour que le gouvernement les adopte. Il avait négocié tout cela avec Stanley et Yvon Pinard. C'est nous, l'opposition, qui décidions.

Il faut être franc avec les gens, car si nous ne pensons pas avoir une chance raisonnable de faire adopter cette mesure avant que le Parlement ne s'ajourne ou ne soit dissous, inutile de perdre notre temps. Le nouveau Parlement, le nouveau ministre présentera un projet de loi, le cas échéant.

En un sens, je ne veux pas vous relancer la balle, mais si vous estimez que ce projet de loi est valable et qu'il devrait être adopté, en vous fondant sur votre expérience, alors peut-être que nous pourrons y arriver. Par contre, si vous voulez entendre tous ces témoins, c'est tout simplement impossible. Dans ce cas, il vaut mieux ne rien faire que d'en faire accroire aux gens.

M. Waddell: J'ai déjà vécu tout cela en 1984. J'étais porte-parole des communications et nous avions travaillé très dur pour essayer de faire adopter la Loi sur la radiodiffusion. Le ministre faisait pression sur nous. Nous y sommes arrivés. Nous avons siégé jusqu'à la toute fin et nous avons réussi à le faire adopter, mais il n'a pas passé l'étape du Sénat. Nous sommes revenus à la charge en 1985. Nous nous sommes mis d'accord pour reprendre toute l'affaire à l'étape de la deuxième lecture et

[*Text*]

the new bill. We had a Broadcasting Act within two months of the 33rd Parliament.

Mr. Lee: We haven't addressed the challenge of inviting. . .if I could put a judicial input. I realize we're not going to send written invitations to every judge in the country who does sentencing, but I would be embarrassed if we didn't allow for at least some written submissions from any members of the judicial community who had an interest. There's no question that while there may be some constitutional issues involved in them—

Mr. Fee: You might want to ask if it's even proper to ask for a judicial. . .even a written appraisal.

Mr. Waddell: Maybe there's some retired criminal judges who might be prepared to share their expertise because they're not going to be in any position to hear cases afterwards and therefore adjudicate upon the law. There may be somebody who might accommodate what you want to do, Derek, I don't know. It's almost impossible for judges to come before a parliamentary committee that is going to give laws they are going to interpret.

Mr. Lee: Let me say two things. First, they certainly have the right of free speech, and that has never been taken away from them. Secondly, all constitutional niceties aside, judges have in the past found the ability to communicate when they had a need to—and to communicate to this Parliament and to the justice committee. They have done it by retaining counsel or an agent who presented a collective view on their behalf. They've done that in relation to the compensation issues. There's no reason why this couldn't be done here.

I'm not suggesting we send out invitations to judges to come here. I think we would be foolish not to manifest concerns to the Canadian public that this group of people should have some airing here. It may be that we should simply write the Canadian Judicial Council, which acts on behalf of judges to say this bill is now before Parliament. A good proportion of their membership works in this field. We want them to know we are considering the bill. The committee would be open to suggestions as to how they might wish to input indirectly or by agent on the bill's provisions.

• 1605

Mr. Nicholson: Maybe there's a compromise to this, Mr. Lee. I'd have to object if the committee itself was extending this invitation. Through the contacts you have made or if you personally want to approach them to see—

Mr. Lee: No. I don't have any such contacts. I'm speaking purely from the theoretical here.

Mr. Nicholson: From a practical point of view, I think there is a difference between members of the judiciary engaging counsel to make comments on things such as their pensions, working hours or that type of thing. I think that's something different from asking them to make representations or to lobby Parliament as to what the law should be.

[*Translation*]

pour en saisir rapidement le comité, qui a fait rapport sur les changements apportés à ce projet de loi par rapport à l'ancien. Deux mois après le début de la 33e législature, nous avions une Loi sur la radiodiffusion.

M. Lee: Nous n'avons pas parlé d'inviter les juges. Je me rends bien compte que nous n'allons pas écrire à tous les juges du pays pour les inviter, mais je serais gêné si l'on ne faisait pas au moins en sorte que les magistrats qui s'intéressent à la chose puissent envoyer des mémoires écrits. Il est indéniable, même si cela peut causer des problèmes d'ordre constitutionnel. . .

M. Fee: On peut même se demander s'il conviendrait de demander à un magistrat de nous faire parvenir un mémoire écrit.

M. Waddell: Peut-être que des juges criminalistes à la retraite pourraient être intéressés à nous faire part de leur expérience dans le domaine; s'ils sont à la retraite, ils n'ont plus à entendre des causes et à rendre des décisions par la suite. Peut-être qu'on pourrait trouver quelqu'un qui répondrait à vos préoccupations, Derek, je ne sais trop. C'est presque impossible que des juges viennent témoigner devant un comité parlementaire chargé de faire des lois qu'ils vont interpréter par la suite.

M. Lee: J'ai deux choses à dire. Premièrement, ils ont assurément le droit de parole, cela ne leur a jamais été enlevé. Deuxièmement, nonobstant tous les raffinements constitutionnels, les juges ont trouvé dans le passé le moyen de communiquer quand ils avaient besoin de le faire et de faire part de leur point de vue au Parlement et au Comité de la justice. Ils l'ont fait en retenant les services d'un avocat ou d'un agent qui transmettait en leur nom une opinion collective. Ils l'ont fait dans le dossier de leur rémunération. Il n'y a aucune raison pour laquelle cela ne pourrait pas se faire en l'occurrence.

Je ne dis pas que l'on devrait inviter les juges à comparaître devant nous. Je pense que nous aurions grand tort de ne pas tenir compte des préoccupations de la population canadienne qui estime que ce groupe de gens devraient avoir leur mot à dire. Peut-être que l'on devrait simplement écrire au Conseil canadien de la magistrature, qui agit au nom des juges, pour l'informer que ce projet de loi est actuellement à l'étude au Parlement. Bon nombre de leurs membres travaillent dans ce domaine. Nous voulons leur faire savoir que nous étudions le projet de loi. Nous pourrions leur demander de nous dire comment ils souhaiteraient nous faire connaître leurs vues sur les dispositions du projet de loi, soit indirectement soit par l'entremise d'un mandataire.

M. Nicholson: Il y a peut-être moyen de s'entendre sur un compromis, monsieur Lee. Je ne pourrais pas accepter que le comité fasse lui-même une invitation de ce genre. Si, grâce aux contacts que vous avez établis ou par vos démarches personnelles, vous voulez. . .

M. Lee: Non, je n'ai pas de contacts comme tels. J'aborde la question du point de vue strictement théorique.

M. Nicholson: Du point de vue pratique, que les membres de la magistrature retiennent les services de conseillers pour les représenter sur des questions comme leur pension, leurs heures de travail ou d'autres questions semblables, c'est une chose, mais c'est tout autre chose que de les inviter à faire des observations ou à faire du lobbying auprès des parlementaires chargés d'élaborer les lois.

[*Texte*]

I think there is a distinction—

Mr. Lee: Why do you use the term "lobby"?

Mr. Nicholson: Presumably, when witnesses who come before us are trying to influence us by making comments on. . .perhaps "lobbying" has a certain connotation. But as I said, I wouldn't be comfortable. I think it would be improper for us, as a legislative committee of the House of Commons, to start inviting comments from the judiciary on a piece of legislation.

Mr. Lee: On what grounds would you suggest it's improper?

Mr. Nicholson: My counsel Mr. Thacker says not only that, but there also would be constitutional difficulties by inviting members of the judiciary. If you want to do it, you have the right as a member of Parliament. If you came back to the committee and said you had three county court judges who wanted to come in, we could deal with it at that time. Or if their counsel wanted to, I think we could take up the matter.

As I say, I would object to this committee approaching anybody or anything to do with the bench. It's very clear. Every so often you'll have discussion. It has happened that opposition members have taken exception, for instance, to a minister of the Crown chatting with judges about cases or issues, that type of thing. I think the whole area is fraught with danger. It's one I certainly wouldn't recommend to the committee.

Mr. Lee: I have one comment and one question. This is their Parliament. This is the Parliament of judges. They are citizens of this country. We make laws for all Canadians. Having said that, then, I would like you, Mr. Nicholson, if you could, to try to articulate precisely on what basis it would be improper for a citizen of this country, who happens to be a judge, to either directly or through an agent communicate with this committee.

Mr. Nicholson: It's because I believe judges have a specific constitutional role in our system. You could ask me if it is improper to have the monarch or the monarch's representative appear before us. Isn't the Governor General a citizen of this country? Well, yes, but there's a certain constitutional role given under our system to the monarch or her representative. If you ask me if it would be proper for us to have to summon the Queen's representative, I would say no, that's not proper. There's a constitutional difficulty. In the British parliamentary system, there is separation between the legislative functions and the judicial functions. There is a concept known as judicial independence. It seems to me that is compromised if you call members of the judiciary here to engage in a discussion concerning what should be the legislation in this country.

I'm not trying to give an off-the-cuff explanation of either the British parliamentary system or the constitutional difficulties. But I am certainly not prepared at this given date—and I have a feeling not at any future date—to go along with a committee of Parliament that summoned members of the judiciary—

[*Traduction*]

Il me semble qu'il y a une distinction. . .

M. Lee: Pourquoi parlez-vous «de lobbying»?

M. Nicholson: Selon toute vraisemblance, les témoins qui viennent nous présenter des observations cherchent à nous influencer. . . peut-être qu'il y a une certaine connotation à employer «lobbying». Mais, comme je l'ai indiqué, cela me mettrait mal à l'aise. Il me semble qu'il serait inacceptable que nous nous mettions, en tant que Comité législatif de la Chambre des communes, à inviter les magistrats à nous faire connaître leurs vues sur des mesures législatives.

M. Lee: Pour quelles raisons pensez-vous que ce serait inacceptable?

M. Nicholson: Mon conseiller, M. Thacker, me suggère qu'il y aurait en outre des problèmes constitutionnels si nous invitions les magistrats à témoigner devant nous. Si vous voulez le faire, c'est votre droit en tant que député. Si vous reveniez devant le comité avec les noms de trois juges de comté qui voulaient comparaître devant nous, nous pourrions alors prendre une décision à cet égard. Ou encore, si les magistrats voulaient être représentés par leur conseiller, nous pourrions examiner cette possibilité.

Comme je l'ai indiqué, je m'opposerais à ce que le comité fasse quelque démarche que ce soit auprès des magistrats. La situation est très claire. Il nous arrive de temps à autre d'avoir des discussions avec eux. Il est même arrivé aux membres de l'opposition de s'indiqner lorsqu'un ministre de la Couronne a eu un entretien avec un juge sur une question ou une affaire en particulier. La voie que vous proposez me paraît pleine d'embûches et je ne la recommande absolument pas au comité.

M. Lee: J'ai un commentaire à faire et une question à poser. Notre Parlement est aussi le Parlement des magistrats. Les magistrats sont des citoyens du Canada. Nous édictons des lois pour tous les Canadiens. Cela dit, je vous demanderais, monsieur Nicholson, de bien vouloir expliquer de façon précise pour quelles raisons il serait inacceptable qu'un citoyen canadien, qui en l'occurrence est membre de la magistrature, communique avec le comité soit directement soit par l'entremise d'un mandataire.

M. Nicholson: C'est parce que les magistrats, à mon avis, ont un rôle constitutionnel précis dans notre régime de gouvernement. Vous pourriez tout aussi bien me demander s'il est inacceptable de faire comparaître devant nous le monarque ou son représentant. Le gouverneur général n'est-il pas citoyen canadien? Eh bien, oui, mais le monarque ou son représentant a un rôle constitutionnel particulier dans notre régime de gouvernement. Si vous me demandiez s'il serait acceptable de convoquer le représentant de la reine à comparaître devant nous, je dirais que cela ne serait pas acceptable, pour des raisons constitutionnelles. Selon le régime parlementaire britannique, il y a séparation des pouvoirs législatif et judiciaire. Le pouvoir judiciaire est censé être indépendant, et il me semble que ce principe serait compromis si nous invitions des membres de la magistrature à comparaître ici pour discuter des lois que nous devrions adopter.

Je n'essaie pas de vous faire un cours improvisé sur le régime parlementaire britannique ou sur les contraintes constitutionnelles. Je ne suis tout simplement pas disposé pour l'instant—et je soupçonne que je ne le serai pas plus à une date ultérieure—à accepter qu'un comité parlementaire convoque des membres de la magistrature. . .

[*Text*]

Mr. Lee: You're twisting my words. I haven't suggested that any judge be summoned. I have invited judges to engage in debate.

Mr. Nicholson: —or invited, requested, picked up and delivered, however you want to phrase it. Quite frankly, I'm actually surprised that you would want that or you would even make the suggestion.

• 1610

Mr. Lee: I am quite frankly surprised that you would exclude members of the judicial community from their Parliament on a bill that has everything to do with the kind of work they do in sentencing.

Mr. Nicholson: I definitely have 125 years of tradition and practice backing me up. I'm quite sure of that.

Mr. Lee: Well, I'm asking you to articulate on what scale it's improper. Is it a moral scale, a constitutional scale, a legal scale?

Mr. Nicholson: I believe there's a constitutional question involved that the members of the judiciary in our system are to be completely independent of the legislative process. Their function in our constitutional system is to interpret the laws of Parliament, not to advise, suggest, influence the make-up of that law. I believe there is a distinction between the two functions. I don't think they should be mixed. As I say, I believe there is a long-standing constitutional principle within our system and systems similar to ours of judicial independence. It seems to me that can and might and could probably be compromised by having representations coming from the judiciary, even indirectly, through counsel or some association. That, I guess, is my position, Mr. Lee.

The Chairman: I kind of let this thing go back and forth, and I think it's been very useful. I'm not sure if we're going to arrive at a conclusion whether we proceed with a representative from the judicial community, whether retired or active.

I guess my concern is more that we've had this other extensive list of witnesses put forward. All of these discussions may be academic if there doesn't appear to be some agreement or a commitment by members of this committee to put in some extensive hours to get the bill dealt with in this session before the end of June.

Mr. Nicholson: May I make a suggestion. I won't get back on the theory of our parliamentary democracy. Why don't we approach some of these groups, just to see how much interest there is out there? Mr. Waddell has a list of 20 or 30 people. If there is this overwhelming interest, then I think we have to be honest with ourselves and with these potential witnesses that it's impossible to accommodate them in the window opportunity. This bill has been around for 11 months. We may find that

[*Translation*]

M. Lee: Vous déformez mes propos. Je n'ai pas dit qu'il faudrait convoquer des membres de la magistrature. J'ai parlé de les inviter à participer à un débat.

M. Nicholson: . . .les invite, le leur demande, aille les prendre et les amène ici, quelle que soit la façon dont vous le formuliez. Je suis d'ailleurs franchement surpris que vous vouliez le faire ou que vous le suggériez même.

M. Lee: Je suis, pour ma part, franchement surpris que vous vouliez empêcher les membres de la magistrature de participer au processus parlementaire en ce qui concerne un projet de loi qui touche directement le travail qu'ils font lorsqu'ils ont à prononcer une sentence.

M. Nicholson: En tout cas, ma position se fonde sur 125 ans de tradition et de pratique. Je n'ai aucun doute là-dessus.

M. Lee: Eh bien, je vous demande de préciser sur quel plan ce serait inacceptable. Est-ce sur le plan moral, constitutionnel ou juridique?

M. Nicholson: Je crois qu'il se poserait un problème constitutionnel du fait que, dans notre régime, les membres de la magistrature sont censés être tout à fait indépendants du législatif. Leur rôle dans notre régime constitutionnel consiste, non pas à conseiller les législateurs, ni à leur proposer des mesures, ni à les influencer dans leur travail, mais bien à interpréter les lois édictées par le Parlement. À mon avis, les deux fonctions sont séparées et ne devraient pas être combinées. Comme je l'ai dit, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire est depuis longtemps consacré dans notre régime et dans des régimes semblables au nôtre. Il me semble que ce principe risque fort d'être compromis si nous acceptons que les membres de la magistrature, même de façon indirecte, par l'entremise de leurs conseillers ou d'une association les représentant, viennent nous faire connaître leurs vues. Voilà, en somme, quelle est ma position, monsieur Lee.

Le président: J'ai plus ou moins laissé le débat sur cette question suivre son cours, et cela a été très utile à mon avis. Je ne suis pas sûr que nous puissions en arriver à une conclusion sur la question de savoir si nous pourrions entendre un membre de la magistrature, qu'il s'agisse d'un magistrat actif ou retraité.

Ce qui me préoccupe davantage, c'est cette autre longue liste de témoins qui nous a été soumise. Toute cette discussion pourrait s'avérer futile, si nous n'arrivons pas à nous entendre sur la nécessité de siéger de longues heures pour terminer l'étude de ce projet de loi au cours de la présente session, c'est-à-dire d'ici à la fin de juin.

M. Nicholson: Puis-je faire une suggestion? Je ne reprendrai pas le débat sur les principes de notre démocratie parlementaire. Pourquoi ne prenons-nous pas contact avec certains de ces groupes, pour voir quel est le degré d'intérêt que suscite le projet de loi? M. Waddell a une liste de 20 ou 30 groupes. Si vraiment la mesure suscite un intérêt aussi considérable, il faudra être franc avec nous-mêmes et avec ces témoins éventuels et reconnaître qu'il est impossible de les

[*Texte*]

there isn't that overwhelming interest or problems with the bill and we may be able to accommodate the witnesses on two or three days in the week that Parliament returns.

If that's the case, then there is a window of opportunity that we can get through the bill. I'm the first to agree that if there is a great deal of interest or controversy and a large number of individuals who want to come before the committee, we had better be fair with them and with ourselves and say that's impossible.

The Chairman: Mr. Waddell, a number of the witnesses you mentioned were in fact mentioned by others before your arrival, so there's not necessarily disagreement on some of the witnesses that you've raised. I presume a number of those you've raised would have interest in common. Three or four may have a similar thought on a similar subject. I wonder if we couldn't maybe in consultation between you and the clerk see if we can't get a representative of each interest, if that's doable, and then just see if can schedule it all for the week we return. If it appears we can schedule it for that week, having given a good cross-section of witnesses an opportunity, then when we return we will know in fact whether we can proceed. If it appears that there are just too many witnesses to schedule in that one week, then we'll have to understand that.

I understand your problem of time and that of other members of this committee. I'm not sure what else I might be doing that week. We all have a fair number of committees that we'll be serving on. I wonder if we couldn't in fact approach this cross-section of all those witnesses and see if we can come up with a week of witnesses.

Mr. Waddell: There's a little problem, you see. You would normally think that the Canadian Police Association and the Association of Police Chiefs are the same, but they're not really. One represents the chiefs, that kind of higher level of bureaucracy; the other the men and women on the line, the working policemen and policewomen. So they may in fact have different things to say.

• 1615

What I would like is that all the parties we mentioned be contacted by the clerk—he's a good clerk, he knows how to find people. I don't know if our counsel could do a summary of the bill. The minister probably issued a press release at the time the bill was released; send it to them and ask them if they're interested in appearing. It would be, what, late May, early June. If they don't want to appear, fine. We'll hear the groups that want to appear.

[*Traduction*]

entendre tous dans le temps qu'il nous reste. Ce projet de loi a été rendu public il y a environ 11 mois. Il se peut bien qu'il ne suscite pas un intérêt débordant et qu'il ne suscite pas de sérieux problèmes, de sorte que nous pourrions entendre les témoins qui veulent comparaître sur une période de deux ou trois jours, dès la première semaine de reprise des travaux parlementaires.

Dans ce cas, il serait possible de faire adopter le projet de loi dans les délais impartis. Je serai le premier à reconnaître que, si la mesure suscite énormément d'intérêt ou de controverse et qu'un grand nombre de témoins veulent comparaître devant le comité, il vaudrait mieux être juste envers eux et envers nous-mêmes et dire que cela est impossible.

Le président: Monsieur Waddell, un certain nombre des témoins dont vous avez parlé avaient été proposés par d'autres membres du comité avant que vous n'arriviez, de sorte que nous pourrions nous entendre sur certains d'entre eux. Je suppose que plusieurs des groupes que vous avez proposés ont des intérêts communs. Trois ou quatre d'entre eux ont peut-être le même point de vue sur une question donnée. Je me demande si, de concert avec le greffier, vous ne pourriez pas vérifier s'il est possible de faire venir un représentant de chaque groupe d'intérêts, pour que nous puissions ensuite déterminer s'il est possible de les entendre tous dans la première semaine de notre retour. Si nous essayons ainsi de prévoir leur comparution pour cette semaine-là, tout en prenant soin d'inclure des représentants des divers groupes d'intérêts, nous saurons alors à notre retour s'il sera effectivement possible d'aller de l'avant. Si, par contre, les témoins sont tout simplement trop nombreux pour que nous les entendions tous au cours de cette première semaine, il nous faudra alors en prendre notre parti.

Je comprends que vous avez un emploi du temps très chargé, tout comme d'autres membres du comité. Je ne sais pas quels autres engagements j'aurai pour cette semaine-là. Nous devons tous siéger à un assez grand nombre de comités. Je me demande si nous ne pourrions pas ainsi communiquer avec des témoins qui seraient représentatifs des divers domaines d'intérêts et déterminer s'il est possible de les entendre tous en l'espace d'une semaine.

M. Waddell: Cela pose toutefois un petit problème. On pourrait être tenté de penser que l'Association canadienne des policiers et l'Association canadienne des chefs de police sont identiques, mais elles ne le sont pas en réalité. L'une représente les chefs, c'est-à-dire les gestionnaires ou les dirigeants, tandis que l'autre représente les hommes et les femmes qui travaillent sur la ligne de front comme agents de police. Ainsi, elles ont peut-être bien un point de vue différent à nous présenter.

Voici ce que je propose. Je voudrais que le greffier communique avec tous les groupes qui ont été proposés—c'est un bon greffier, il sait comment faire pour trouver les gens. Je ne sais pas si notre conseiller pourrait nous préparer un résumé du projet de loi. Le ministre a sans doute publié un communiqué de presse au moment où le projet de loi a été déposé; nous pourrions envoyer ce communiqué de presse aux divers groupes et leur demander s'ils voudraient comparaître. Ce serait sans doute vers la fin mai, début juin. S'ils ne veulent pas comparaître, alors nous entendrons uniquement les groupes qui veulent comparaître.

[*Text*]

The Chairman: Maybe you missed it earlier, but my suggestion was that we in fact try to schedule witnesses for the Tuesday, Wednesday and Thursday of the week we return. If all of those who want to appear can be accommodated in that three-day schedule, I think this would make it possible for the bill to return to the House.

Mr. Waddell: If you can divide Mr. Fee and I, and split us right down the middle, and put one half in one committee and one in another—

The Chairman: I understand that problem.

Mr. Waddell: No, you don't understand the problem.

The Chairman: I assure you, Mr. Waddell, as someone who has sat on the finance committee for four and a half years, you "ain't" got any meetings on me one iota.

Mr. Waddell: All right, maybe you do understand the problem.

Mr. Fee: He understands it only if he was on the finance committee and two or three other legislative committees at the same time.

The Chairman: I've done it all.

If you're agreeable, I wouldn't mind seeing if the clerk can accommodate witnesses in the three-day schedule. I know all of you would like to be here to hear them, but that doesn't always happen.

If we can't fit them in because too many want to appear, we'll have to do something else. But if some of them don't want to appear for their own reasons—they're happy to submit a written comment—then we'll know that as well and let it happen.

If we have a list of 40 witnesses and we want to schedule it over the month of June to hear witnesses, then maybe this committee will choose not to have too many witnesses in June, and we'll hear them in September and October if Parliament is sitting.

Mr. Waddell: Fair enough.

Mr. Lee: Mr. Chairman, we never did go with this issue of whether or not we will or we won't. Do I take it the committee does not intend to contact anybody in the field I mentioned?

Mr. Waddell: Can I speak to that? I think it's quite improper to ask judges to appear—there is a separation. However, you could ask retired judges, or if there are some submissions or papers produced that the judges in meetings or associations want to direct us to, then that's fine.

The Chairman: Is there an association of retired judges?

Mr. Waddell: I don't know.

The Chairman: If you like, maybe we can pursue. . .if there is an association of retired judges, this may accommodate your concerns, Mr. Lee, and the concerns expressed by others.

[*Translation*]

Le président: Vous n'étiez peut-être pas là tout à l'heure quand j'ai proposé que nous essayions de prévoir la comparution des témoins pour les mardi, mercredi et jeudi de la semaine de reprise des travaux. Si tous ceux qui veulent comparaître peuvent être entendus pendant ces trois jours, il serait alors possible de renvoyer le projet de loi à la Chambre.

M. Waddell: Si vous pouviez couper M. Fee et moi-même en deux, nous pourrions alors siéger à deux comités en même temps. . .

Le président: Je comprends le problème.

M. Waddell: Non, vous ne comprenez pas le problème.

Le président: Ayant siégé au Comité des finances pendant quatre ans et demi, je vous assure, monsieur Waddell, que je sais très bien ce que c'est que de se couper en quatre pour assister à des réunions.

M. Waddell: Bon, d'accord, peut-être comprenez-vous le problème.

M. Fee: Il ne peut le comprendre que si, en même temps qu'il siégeait au Comité des finances, il a dû siéger à deux ou trois comités législatifs.

Le président: J'ai tout fait.

Si vous êtes d'accord, je voudrais bien que le greffier essaie de voir s'il est possible d'entendre les témoins pendant la période de trois jours dont nous avons parlé. Je sais que vous voudriez tous pouvoir être ici pour les entendre, mais cela n'est pas toujours possible.

S'ils sont trop nombreux pour que nous les entendions tous, il nous faudra prévoir autre chose. Mais, si certains ne veulent pas comparaître, quels que soient leurs motifs—parce qu'ils sont satisfaits de présenter un mémoire écrit—nous le saurons également et nous laisserons courir.

Si nous avons une liste de 40 témoins et que nous voulons les entendre au cours du mois de juin, le comité décidera peut-être à ce moment-là qu'ils sont trop nombreux pour que nous les entendions tous au mois de juin et qu'il faudrait les faire venir en septembre et en octobre, si le Parlement siège.

M. Waddell: Je trouve cela raisonnable.

M. Lee: Monsieur le président, nous n'avons pas vraiment pris de décision sur la question que j'ai soulevée. Dois-je comprendre que le comité n'a pas l'intention de communiquer avec qui que soit du domaine dont j'ai parlé?

M. Waddell: Puis-je faire une observation à ce sujet? Il me semble qu'il est tout à fait inacceptable d'inviter des magistrats à comparaître—il y a séparation des pouvoirs. Nous pourrions toutefois inviter des juges retraités, ou encore, s'il existe des mémoires ou des documents issus de réunions ou d'associations de magistrats que l'on voulait nous soumettre, je n'y verrais aucun inconvénient.

Le président: Existe-t-il une association de juges retraités?

M. Waddell: Je ne le sais pas.

Le président: Si vous le voulez, nous pouvons peut-être poursuivre la recherche. . . S'il existe une association de juges retraités, cela permettrait peut-être de répondre à vos préoccupations, monsieur Lee, ainsi qu'à celles qui ont été exprimées par d'autres personnes.

[*Texte*]

Mr. Waddell: I'll look into that.

The Chairman: If there is, we'll approach them. Are we all in agreement on that?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: The meeting is adjourned to the call of the chair.

[*Traduction*]

M. Waddell: Je m'en occupe.

Le président: S'il existe une association de ce genre, nous communiquerons avec elle. Sommes-nous tous d'accord là-dessus?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

Tuesday, May 25, 1993

• 1935

The Chairman: Order. We resume consideration of Bill C-90, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof. For the information of members, we had a discussion this afternoon about the witness list we had set up for tomorrow and Thursday. We have been able to contact all the witnesses who were scheduled to appear but one and they have been advised that the meetings for tomorrow and Thursday have been cancelled. For the one, we've left a message in the hotel room. The person has arrived in Ottawa and we've left a message. We presume they'll get it.

This evening our first witness is the Indigenous Bar Association. We have Tony Mandamin and Troy Chalifoux. Welcome to the committee, gentlemen.

• 1940

Mr. Tony Mandamin (Indigenous Bar Association): Thank you, Mr. Chairman. As you indicated, Troy Chalifoux is here with me today to make a presentation. Rose Boyko, Secretary Treasurer of the association, is also present.

We have prepared a paper touching on the subject of Bill C-90 and aboriginal considerations. That paper was prepared by a number of people. Co-ordinating it was Larry Chartrand, Vice-President of the Indigenous Bar Association. We especially would like to acknowledge the Aboriginal Law Students' Association and the student legal services in Edmonton, Alberta for their assistance for putting the paper together.

We've reviewed Bill C-90 and in particular looked at it from the perspective of aboriginal concerns about the criminal justice system. As you're aware, a number of major studies all across this country have looked into the question of aboriginal justice, and in all those studies sentencing has come up repeatedly as a major concern. I'd like to give you a framework in which these concerns arise.

About two years ago the Indigenous Bar Association did a paper for the Law Reform Commission of Canada on the Criminal Code and aboriginal justice questions. It was prepared by a team of five aboriginal lawyers, of which I was one. In that paper we examined the aboriginal perspective on justice matters and came to the conclusion that there was a difference in the way aboriginal people approached dealing with offenders in their society both traditionally and still today, in contemporary times, and the way Canadian criminal justice does.

The essential difference is this. With aboriginal people, where there is an offender of society's norms, its rules, or its laws, the first concern of aboriginal people is what has sometimes been described as "restoration of harmony in the

Le mardi 25 mai 1993

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude du projet de loi C-90, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence. Je tiens à signaler aux membres du comité que nous avons tenus des discussions cet après-midi sur la liste des témoins que nous avions prévus entendre demain et jeudi. Nous avons pu communiquer avec tous ceux qui devaient comparaître, sauf dans un cas; nous les avons avertis que les réunions de demain et de jeudi ont été annulées. Nous avons laissé un message à l'hôtel pour le témoin avec lequel nous n'avons pas pu communiquer. Il serait déjà à Ottawa et nous lui avons laissé un message qu'on devrait lui communiquer.

Nos premiers témoins ce soir représentent l'Association des avocats autochtones. Nous souhaitons donc la bienvenue à MM. Tony Mandamin et Troy Chalifoux.

M. Tony Mandamin (Association des avocats autochtones): Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez dit, je comparais avec Troy Chalifoux, et Mme Rose Boyko, secrétaire-trésorière de l'association, nous accompagne.

Nous avons rédigé un document sur le projet de loi C-90 et sur les questions intéressant les autochtones. Plusieurs personnes ont participé à la rédaction. M. Larry Chartrand, vice-président de l'Association des avocats autochtones, a coordonné nos efforts. Nous aimerions souligner particulièrement l'apport de l'Association des étudiants en droit autochtones et des services juridiques pour étudiants d'Edmonton, en Alberta, qui nous ont aidés à colliger le document.

Nous avons étudié le projet de loi C-90, notamment sous l'angle des préoccupations autochtones vis-à-vis du régime canadien de justice pénale. Comme vous le savez, on a effectué des études importantes partout au pays sur le système de justice des autochtones qui ont toutes mis en relief le problème de la détermination de la peine. Je tiens à vous présenter ce problème dans son contexte.

Il y a deux ans environ, l'Assocation des avocats autochtones a rédigé, à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada, un mémoire sur le Code criminel et les questions de justice autochtone. Cinq avocats autochtones ont participé à la rédaction, dont moi. Dans le document, nous nous sommes penchés sur la perspective autochtone quant aux questions juridiques et nous avons conclu que les autochtones, tant par le passé qu'aujourd'hui, ne traitaient pas les délinquants de la même façon que le régime pénal canadien.

La différence essentielle réside en ceci: chez les autochtones, si quelqu'un s'écarte des normes sociales, des règles ou des lois, le premier souci est ce que l'on appelle parfois «restaurer l'harmonie de la collectivité». Par conséquent,

[*Text*]

community''. That has tended to express itself as a focus on rehabilitation of the individual. This is an individual the aboriginal community will have to live with in the future, so their concern is to get the individual back to the right way of behaving. To this end, they look at bringing the individual back into a proper way of behaving before any other consideration. If the individual continues to be a problem for aboriginal society, then they look at protection of the society itself. The Canadian criminal justice system, which draws from the common law tradition, has as its first principle protection of society. Rehabilitation is a secondary consideration to that.

The two have the same principles, but which one comes first is different. The aboriginal people will take a chance on the offender in an effort to bring him back into behaving properly, whereas the Canadian criminal justice system will say we need deterrence, individually and generally, and we'll look at punishment first.

• 1945

All the aboriginal justice initiatives that have commenced follow that principle of an attempt to rehabilitate or restore the individual as a first effort. This bill brings up that debate, if you will, again before us.

In the bill are two provisions that go in a direction that is beneficial to aboriginal people. First of all, it talks about alternative measures for adult offenders. This is something the Indigenous Bar Association has recommended in the past. Secondly, it talks about the kinds of considerations to go into dealing with the aboriginal offender after a finding of guilt.

The concern is, there are some other principles built into this bill, most importantly the codification of the common law principles of sentencing, which we feel can go in the opposite direction. In other words, sentencing, deterrence, incarceration will come before rehabilitation. We feel that poses a real danger of frustrating aboriginal justice initiatives in their early stages. The judges need an indicator in the legislation that says rehabilitation is a valid objective and can be taken early on in the process rather than after punishing options are considered.

In this paper we discuss a lot of the aspects of the bill and come around to a number of recommendations. But we feel it's important somebody systematically look at the many studies that have been done and coherently find a way to incorporate that principle into the legislation.

Mr. Chalifoux will speak on behalf of the IBA, particularly on this question of the principles of sentencing, because we feel it sends a message to the judges that says protection of society comes first. They may, in following that, ignore or choose not to follow potential aboriginal justice initiatives.

Mr. Troy Chalifoux (President, Aboriginal Law Students Association): Mr. Chairperson, Mr. Mandamin identified earlier on how aboriginal perspectives concerning justice initiatives and the criminal justice system in Canada are in contrast with one another, in that one system recognizes a single set of values. We're concerned Bill C-90 is entrenching those values which are already represented in the criminal justice system, as reflected in the common law rules regarding sentencing.

[*Translation*]

on a tendance à mettre l'accent sur la réinsertion sociale du délinquant. Car la collectivité autochtone aura à composer avec cette personne à l'avenir et on cherche donc à lui réapprendre le comportement qui convient. Avant toute autre considération, c'est celle là qui prime. Si la personne continue de susciter des ennuis pour la société autochtone, on cherchera alors à protéger la société elle-même. Le régime de justice pénale canadien qui puise dans la tradition de la common law a, comme principe prépondérant, la protection de la société. La réinsertion ne vient qu'en second lieu.

Les deux régimes ont donc les mêmes principes, mais pas dans le même ordre. Les autochtones vont miser sur le délinquant pour tenter de le ramener dans le droit chemin, alors que le régime canadien de justice pénale met l'accent sur la dissuasion, individuelle et collective, et cherche à punir d'abord.

Toutes les initiatives en matière de justice autochtone sont fondées sur le principe qu'il faut d'abord tenter de favoriser la réinsertion sociale du délinquant. Ce projet de loi relance sans doute le débat à ce sujet.

On y trouve deux dispositions dont l'orientation sera bénéfique aux autochtones. Il s'agit, premièrement, de mesures de déjuciarisation pour les délinquants adultes, ce qui correspond à une recommandation de l'Association des avocats autochtones. Deuxièmement, il s'agit des facteurs dont il faut tenir compte pour traiter le délinquant autochtone après sa condamnation.

Le problème est qu'il y a dans le projet de loi d'autres principes, notamment la codification des principes de la common law en matière de détermination de la peine, qui vont à notre avis dans le sens contraire. Autrement dit, la sentence, la dissuasion et l'incarcération deviennent des facteurs plus importants que la réinsertion. Selon nous, cela risque d'entraver sérieusement les initiatives de justice autochtone, dès le départ. Il apporte de donner aux juges, dans la loi elle-même, l'indication que la réinsertion est un objectif légitime qu'il faut viser dès le début du processus, et non pas après avoir envisagé les options en matière de sanction.

Nous abordons dans notre mémoire divers aspects du projet de loi au sujet desquels nous formulons des recommandations. Il nous paraît cependant important d'analyser de manière systématique les nombreuses études qui ont été réalisées dans ce domaine, de façon à tenter d'intégrer ce principe dans le projet de loi.

M. Chalifoux va maintenant aborder, au nom de l'AAA, ce problème général des principes en matière de détermination de la peine, car nous pensons que les dispositions du projet de loi semblent donner aux juges le message que la protection de la société doit être l'objectif prioritaire. De ce fait, ils risquent d'en conclure qu'ils ont toute latitude pour suivre ou pour rejeter les initiatives éventuelles en matière de justice autochtone.

M. Troy Chalifoux (président, Aboriginal Law Students Association): M. Mandamin vient de dire qu'il semble y avoir une contradiction entre les initiatives de justice autochtone et l'appareil de justice pénale du Canada, dans la mesure où ce dernier est fondé sur un ensemble de valeurs différent. Nous craignons que le projet de loi C-90 n'entérine ces valeurs actuelles de l'appareil judiciaire, telles qu'elles s'expriment dans les règles de la common law en matière de détermination de la peine.

[*Texte*]

The reports, commissions, and inquiries on aboriginal people in Canada that have previously been conducted reflect quite eloquently, we believe, the role justice ought to play in both the non-aboriginal and the aboriginal communities. However, Bill C-90 in large part deviates from many of those recommendations and ignores them.

For instance, as was stated previously, Bill C-90 sets out fundamental principles of sentencing. Four of those principles go to punishment, in our opinion. One reflects the need for rehabilitation. Proposed section 718 sets out that one of those conditions ought to be present. We've documented that in our report, so I won't belabour that point. I just wish to illustrate that any sentencing provisions that are going to be reflected in enunciated principles, such as in proposed section 718, should reflect aboriginal values. As Mr. Mandamin stated, of primary concern in those values is the rehabilitation of the offender.

• 1950

Probably the area that affects aboriginal people the most in the criminal justice system is the role alcoholism plays in the commission of criminal offences. Alcoholism was recognized in every single one of the previous sentencing and justice inquiries before *Directions for Reform*, which preceded Bill C-90. They recognized the role it plays. We feel if the criminal justice system is going to address the high rates of incarceration, it has to identify and recognize the role that alcoholism plays, particularly in aboriginal communities.

The role alcoholism plays is also evident in the implementation of probation orders. Very often we witness conditions imposed on candidates for probation that primarily include abstinence from alcohol. In many respects that ignores that alcoholism is in fact a disease. If there aren't adequate provisions to deal with the disease of alcoholism, then it ignores the role it plays. If you take care of the disease and the problem a person has with alcohol, it is likely you are going to address and reduce the high rates of incarceration and recidivism.

Mr. Mandamin: I'd like to close the presentation with a couple of specific examples where Bill C-90 can be a factor.

First, when it talks about alternative measures, it speaks of a program approved by the attorney general of the province. In Alberta we have a number of native justice committees formed under the Young Offenders Act, which deals with young offenders. Our experience with them is that they have had a remarkable impact in the amount of young-offender crime in the communities. In all cases those programs started up and had to run for a period of time before there was any approved program. In fact, they operated without the authority of a program for time on what was in most cases a judge's initiative to go ahead with that procedure.

This bill suggests a program has to be in place for this to operate. It seems to me the judges should have a little more latitude and protection in involving the community in alternative measures in non-sentencing dispositions.

[*Traduction*]

Les comités ou commissions d'enquête sur les autochtones du Canada ont formulé des conclusions très claires, à notre avis, sur le rôle que la justice devrait jouer dans les collectivités aussi bien autochtones que non-autochtones. Malheureusement, le projet de loi C-90 semble s'écarter considérablement d'une grande partie des recommandations formulées à ce sujet.

Par exemple, comme nous l'avons déjà dit, le projet de loi C-90 établit les principes fondamentaux à suivre en matière de détermination de la peine. Or, à notre avis, quatre de ces principes sont fondés sur la punition. Un seul concerne la réinsertion sociale du délinquant. On constate en effet que l'article 718 proposé exige seulement le respect de l'un de ces principes. Comme nous donnons des précisions à ce sujet dans notre mémoire, je n'insiste pas sur ce point. Je veux simplement souligner que toutes les dispositions en matière de peines qui s'appuieront sur les principes énoncés, notamment à l'article 718, devraient se fonder sur les valeurs autochtones. Or, comme l'a dit M. Mandamin, l'une de ces valeurs fondamentales est la réinsertion sociale du délinquant.

L'un des facteurs probablement les plus importants pour les autochtones, en matière de justice pénale, concerne le fait que bon nombre des infractions sont commises sous l'emprise de l'alcool. Toutes les enquêtes consacrées à la détermination de la peine et à la justice avant la publication du document *Directions for Reform* ont reconnu le rôle de l'alcoolisme. À notre avis, si l'un de nos objectifs doit être de résoudre le problème des taux élevés d'incarcération, il est essentiel de tenir compte du rôle de l'alcoolisme, surtout dans les collectivités autochtones.

L'alcoolisme joue d'ailleurs un rôle évident dans le domaine des ordonnances de probation. il n'est en effet pas rare que l'on impose aux candidats à la probation, comme première condition, l'obligation de ne plus consommer d'alcool. Hélas, cela revient notamment à négliger que l'alcoolisme est en fait une maladie. Si l'on ne prend pas de dispositions adéquates pour guérir cette maladie, cela veut dire qu'on ne tient pas compte du rôle qu'elle joue. Par contre, si l'on s'attaque à la maladie, il est probable que l'on parviendra à réduire les taux d'incarcération et de récidive.

M. Mandamin: J'aimerais terminer cet exposé en donnant quelques exemples spécifiques des conséquences que pourrait avoir le projet de loi C-90.

Tout d'abord, en ce qui concerne les mesures de rechange, on parle de programmes approuvés par le procureur général de la province. En Alberta, plusieurs comités de justice autochtone ont été mis sur pied en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Or, l'expérience montre que ces comités ont eu une incidence remarquable sur la criminalité des jeunes dans les collectivités autochtones. À chaque fois, ces programmes ont dû faire l'objet d'une période d'essai avant d'être approuvés de manière permanente. De fait, il s'agissait dans la plupart des cas de programmes mis en oeuvre à l'initiative d'un magistrat.

En vertu du projet de loi, il faudra qu'un programme ait été officiellement adopté pour que l'on puisse envisager des mesures de rechange. À mon avis, les juges devraient avoir un peu plus de latitude pour faire participer la collectivité à des mesures de rechange axées sur la déjudiciarisation.

[*Text*]

In the community of Fort Chipewyan, for instance, which is one of the first places where that started up, young-offender crime essentially has dropped to about a third of what it was before the operation of this committee. So it has had a very strong and significant impact on the incidence of disturbance in the community. But it took a judge who went some extra distance without any legislative sanction before a year later the department came along and recognized the program.

The second example I'd like to point to is that it is crucial in sentencing that the judge have knowledge of the offenders and the circumstances of the community. In the community of Grand Cache, a judge started what's called the "native court". Essentially, if a native person pleads guilty or there's a finding of guilt, he can be asked to be sentenced in native court.

• 1955

What the court does is adjourn to another sitting. The offender will appear before the court, the prosecutor will be there, the RCMP, the probation officer, the judge, three representatives from the native community, and at that point they will discuss sentencing and everyone gets a chance to participate in it.

The judge who started it recounted to me that after seeing a particular individual for the umpteenth time, he asked him if he liked appearing in court. The response was "it's all right". He concluded that he simply wasn't having any effect in the normal process of sentencing without some knowledge of the community. He spoke to one of the elders of the community, who told him he didn't have any effect because the community didn't see it as their justice system, it was the white man's.

So with the elder, they started this process. It's been operating now for three or four years. A third judge is now sitting in that community. There has been a change of judges. The prosecutor tells me the prosecutor is convinced it works well, in that the offenders, when they make a commitment in that court, mean it far more and participate far more than they do in the regular criminal court.

When I sat through and watched some of their sessions, the native people particularly pointed out the factors and the background circumstances that led to the commission of the offence. They are willing to express that they will give the offender a chance. In return, a commitment is asked for the offender to live up to the conditions they have to face. Again, it's felt that is having a positive impact in that community.

The final example is that the community, by having an input, can express its opinion about the offence and the offender. That's known in the community and it has an impact on everyone. Without that, it can go across the track, so to speak, to the white man's court, and it doesn't matter what the sentence is, it's not seen as part and parcel of the standards of the community. It's strange and alien and there is no participation.

[*Translation*]

À Fort Chipewyan, par exemple, qui est l'une des premières collectivités où de telles mesures ont été mises en oeuvre, la criminalité des jeunes est presque trois fois moins importante qu'avant la création d'un tel comité. Manifestement, cette initiative a eu une incidence profonde sur la criminalité locale. Cela dit, il a fallu qu'un juge ose prendre des initiatives à ce sujet, sans pouvoir législatif explicite, pour que le ministère accepte, un an plus tard, d'entériner le programme.

En ce qui concerne mon deuxième exemple, je dois préciser qu'il me paraît crucial, en matière de détermination de la peine, que le juge ait une certaine connaissance du délinquant et de la situation locale. À Grand Cache, un juge a mis sur pied ce qu'il a appelé un «tribunal autochtone». Selon ce système, un autochtone qui plaide coupable ou qui est trouvé coupable peut demander à ce que sa peine soit établie par le tribunal autochtone.

Dans ce cas, le tribunal lève la séance et le prévenu doit comparaître lors d'une autre séance à laquelle participent le procureur, la GRC, l'agent de probation, le juge et trois représentants de la collectivité autochtone, qui discutent ensemble de la peine qu'il conviendrait d'imposer.

Le juge qui a lancé cette solution m'a parlé d'un délinquant qui comparaissait devant lui pour la nième fois. Il lui a demandé s'il aimait comparaître devant un tribunal, et le délinquant lui a répondu que ça ne lui faisait rien. Il en a conclu que la condamnation n'avait strictement aucun effet si, conformément au processus normal, la peine était déterminée sans la participation de la collectivité. Il a exposé ce problème à un des Anciens, qui lui a dit que la peine n'avait strictement aucun effet parce que la collectivité considérait que ce système de justice lui était étranger, c'était celui des Blancs.

Le juge a donc imaginé cette nouvelle solution, avec la collaboration de l'Ancien. Le système existe maintenant depuis trois ou quatre ans, et nous en sommes au troisième juge oeuvrant dans cette collectivité. Selon le procureur, le système marche très bien parce que l'engagement que les délinquants prennent devant le tribunal, a beaucoup plus de valeur pour eux, ce qui les amène à faire beaucoup plus d'efforts pour le respecter.

Ayant assisté à certaines de ces séances, j'ai constaté que les participants autochtones prennent la peine d'exposer les facteurs et circonstances qui ont entraîné le délit. Ils sont prêts à dire au tribunal qu'ils veulent donner une chance au délinquant. En contrepartie, celui-ci doit prendre l'engagement qu'il va respecter les conditions qui lui seront imposées, et tout le monde estime que cela a un effet positif dans cette collectivité.

Finalement, en participant ainsi au processus, la collectivité peut exprimer son avis sur le délinquant et sur le délit. En outre, les membres de la collectivité sont au courant, et cela a un effet sur tout le monde. Sans cela, le tribunal des Blancs peut bien imposer n'importe quelle peine aux délinquants, cela n'a aucune importance car la peine n'est pas considérée comme étant conforme aux normes locales. C'est un processus étranger auquel la collectivité n'a pas participé.

[*Texte*]

Five sentencing principles are listed in this legislation, but rehabilitation is listed last. For the native community it's first. The legislation has to acknowledge that in some way. It might be that if natives participate in the system and they have input, their input is to be given significant weight. It may be that rehabilitation can be identified as an important objective.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen.

Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan (Cape Breton—The Sydneys): Thank you very much, gentlemen.

This is indeed going to be a challenging bill. I have been listening to what you say and I agree with what you are saying. The difficulty, of course, is that we have some witnesses who are taking the other position. The brief of the Canadian Police Association says, well, fine, diversion programs are good for young offenders, and maybe for adults when they commit the first crime, but why give them a chance with diversion a second time and a third time? So we may have some differences of opinion.

• 2000

As far as aboriginal people are concerned, gentlemen, I agree with you; I don't think the system is working. Where you have rehabilitation as a priority, that may get us on the right track.

The fact of the matter is that our system isn't working that way. Unfortunately we have a far larger number of aboriginal people in incarceration on a proportional basis than we do non-aboriginal people; and alcohol is playing a large role. Certainly from the point of view of aboriginal women in our prison system, the suicides. . .they just don't relate. It's just not working.

I want to go one step further. I'm taking a little longer because it's hard for me to break it down, frankly. There has to be another way of doing it; and I agree with everything you've said.

Have we provided, as a government, the wherewithal within the aboriginal communities to do this? If we're not going to put aboriginal people into incarceration, we're going to have rehabilitation as the first priority, do we have to put them in a setting in the community, with healing lodges, with perhaps something that gets them back in touch with the aboriginal way of life in the past, in touch with their roots, so to speak? That has been talked about. Can this be done? Have we really allowed it to be done in our aboriginal communities? Are we providing this? Are we prepared to take a chance? Are we perhaps too afraid of what the non-aboriginal community is going to say if we do this for an aboriginal offender and not do it for a non-aboriginal offender: say we're giving preference to an aboriginal offender?

I'm not worried about that, I'm just trying to take it one step further. While we have you gentlemen here, who have the picture, perhaps you can complete the circle for us. It would be very helpful for me.

Mr. Chalifoux: You raise a lot of very practical concerns, some of which we considered ourselves. One is primarily a matter of resources. Yes, go ahead and have these alternative or diversion programs; but who's going to pay for them, and what measures of availability are going to be there to offer to candidates for them?

[*Traduction*]

Cinq principes sont énoncés dans le projet de loi au sujet de la détermination de la peine, et la réinsertion n'est que le cinquième. Or, aux yeux des autochtones, ce devrait être le premier. La loi devrait en tenir compte. Si tel était le cas, la participation des autochtones à ce processus aurait plus de poids. La réinsertion pourrait alors être considérée comme un objectif important.

Le président: Merci beaucoup, messieurs.

Monsieur MacLellan.

M. MacLellan (Cap-Breton—The Sydneys): Merci beaucoup, messieurs.

Il est incontestable que ce projet de loi est fort complexe. Je dois dire que je suis d'accord avec ce que vous venez de dire. Le problème est que d'autres témoins ont exposé une opinion contraire. Ainsi, l'Association canadienne des policiers, tout en reconnaissant que les programmes de déjudiciarisation peuvent être utiles pour les jeunes délinquants, voire pour les adultes ayant commis leur premier crime, considère qu'il n'est pas nécessaire de leur donner une nouvelle chance, par la déjudiciarisation, lorsqu'ils récidivent. Il y a donc des divergences d'opinions dans ce domaine.

En ce qui concerne les autochtones, je suis d'accord avec vous quand vous dites que le système ne marche pas. Peut-être la solution consisterait-elle en effet à mettre l'accent sur la réinsertion sociale.

Or, ce n'est pas comme cela que fonctionne notre système judiciaire. Il y a malheureusement dans nos prisons une proportion beaucoup plus élevée d'autochtones que de non-autochtones, par rapport à la population, et nous savons que bon nombre des crimes sont commis sous l'emprise de l'alcool. Quant aux détenues autochtones, au nombre de suicides. . . elles se sentent exclues. Le système ne fonctionne pas.

J'irai plus loin. Notre préambule est peut-être un peu long, mais il m'est vraiment difficile de choisir les domaines au sujet desquels poser des questions. Il doit cependant être possible de trouver un autre système, et je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit.

Pensez-vous que le gouvernement a donné aux collectivités autochtones les moyens nécessaires pour chercher d'autres solutions? Si l'on ne veut pas mettre les autochtones en prison, il faut que la réinsertion devienne la première priorité. Faut-il les laisser dans leur collectivité, par exemple avec des tentes de guérison ou d'autres choses qui leur permettent de retrouver le contact avec leur mode de vie d'autrefois, avec leurs racines, si je puis dire. Cela a été envisagé. Est-ce réalisable? Avons-nous fait le nécessaire pour que cela soit possible dans les collectivités autochtones? Sommes-nous prêts à prendre le risque? Ne craignons-nous pas la réaction des non-autochtones si nous offrons cette option seulement aux autochtones? Se plaindraient-ils que l'on accorde un traitement préférentiel aux autochtones?

Je dois vous dire que cela ne me préoccupe pas outre-mesure et que je tente simplement de faire avancer le débat. Vu votre connaissance de la situation, vous pouvez peut-être nous donner l'information qui nous manque. Cela nous serait très utile.

M. Chalifoux: Vous soulevez beaucoup de questions pratiques, et nous avons déjà réfléchi à certaines d'entre elles. Le premier problème est relié aux ressources. Certes, on peut mettre en place ces mesures de rechange ou ces programmes de déjudiciarisation, mais qui va les payer? Et qui pourra en bénéficier?

[*Text*]

But it's important to recognize not only the examples Mr. Mandamin has outlined. There are numerous initiatives in the north which are simply matters of judges on their own initiative taking extra steps to address on their own some of these initiatives. For instance, there is the recent decision in the Northwest Territories of *R. v. Moses*. If you're not familiar with it, the judge used the sentencing circle, and he incorporated into the court system fundamental values of aboriginal thoughts on justice. It was very successful.

In Edmonton, where I'm from, we don't have those. We don't have sentencing circles yet. But we look forward to the day when we can have those, when we can have our own beliefs incorporated into the system.

I don't think government needs to go leaps and bounds into incorporating some of these beliefs and structures into existing systems. Indeed, resources are an obvious and valid concern. However, do they outweigh the needs of people who populate our jails in such great numbers?

Mr. Mandamin: I'm a member of the Edmonton Police Commission, and that gives me an associate membership in the Canadian Police Association. So we're not entirely at odds here. I will point out that the Edmonton Police Commission recently passed a resolution supporting a native justice committee in the city of Edmonton for young offenders.

• 2005

So these measures are not necessarily contrary to what law-and-order proponents are advocating as well.

I think it is important that this legislation not block those initiatives. With rehabilitation receiving relatively low priority in this ranking, the danger is that the judges will take a message that law and order and incarceration are the first choice and rehabilitation is the last choice.

Alcohol is an important question. In the Criminal Code, if there is a drinking driver who has an alcohol problem, there is a measure that allows for an alcohol treatment course dealing with that individual. But that applies only to driving offences. We are saying it should relate everywhere substance abuse comes up, whether it is alcohol or other substance abuse.

The Wabasca youth justice committee, which also deals with young adults—they refuse to draw the line at 18—will really strain to avoid a period of closed custody or incarceration for young offenders when they come before them. The only time they use it is to get them into a teen treatment centre. I think these alternatives have to be there as well. I have already heard from people who deal with native alcohol treatment and they say court-ordered treatment, some studies have shown, is just as effective as voluntary treatment. I think that is much in accord with native objectives, in the sense that you treat the individual instead of just locking them up.

Mr. MacLellan: Is there a program, instead of incarceration, to have some means, a healing lodge or something, back on the lands of their people, to get them more in touch with their heritage? Does that work?

[*Translation*]

N'oublions pas, cependant, qu'il y a d'autres exemples que ceux exposés par M. Mandamin. Bon nombre de mesures particulières ont été adoptées dans le nord par des juges qui en ont pris l'initiative eux-mêmes. Par exemple, il y a eu récemment dans les Territoires du Nord-Ouest l'arrêt *R. v. Moses*. Le juge a eu recours au système du cercle de sentence, qui lui a permis d'intégrer au système judiciaire les valeurs fondamentales des autochtones en matière de justice. Cette solution s'est avérée très efficace.

À Edmonton, d'où je viens, nous n'avons pas encore de tels systèmes. Nous n'avons pas encore de cercles de sentence, mais nous espérons qu'il sera bientôt possible d'en mettre sur pied pour intégrer nos propres idéaux au système.

Je ne pense pas d'ailleurs qu'il soit nécessaire pour le gouvernement de faire toutes sortes d'efforts particuliers pour intégrer ces valeurs et structures aux systèmes existants. Certes, la limitation des ressources est un problème légitime, mais a-t-elle plus d'importance que les besoins des gens qui peuplent en si grand nombre nos prisons?

M. Mandamin: Comme je fais partie de la Commission de police d'Edmonton, je suis membre associé de l'Association canadienne des policiers. Je connais donc bien les positions de cette dernière. Je tiens à préciser que la Commission de police d'Edmonton a récemment adopté une résolution appuyant la création d'un comité de justice autochtone pour les jeunes délinquants.

Ces mesures ne vont donc pas nécessairement à l'encontre de celles recommandées par les partisans de la loi et de l'ordre.

Ce qui me paraît important, c'est que ce projet de loi n'entrave pas ces initiatives. Comme la réinsertion ne se voit accorder qu'un importance relativement faible, le danger est que les juges en tirent la conclusion que la loi et l'ordre et l'incarcération sont les premiers objectifs recommandés, et la réadaptation, le dernier.

L'alcoolisme est une question importante. Certes, la conduite en état d'ébriété est réprimée par le Code criminel, mais les contrevenants peuvent bénéficier de programmes de désintoxication. Cela ne s'applique cependant qu'aux infractions routières. À notre avis, ce système devrait être appliqué chaque fois qu'on a affaire à un toxicomane ou un alcoolique.

Le Comité de justice des jeunes de Wabasca, qui s'occupe également des jeunes adultes, puisqu'il refuse de tirer la ligne à 18 ans, s'efforce très sérieusement d'éviter l'incarcération des jeunes délinquants qu'il est appelé à juger. En fait, lorsqu'il autorise une période de détention, c'est seulement pour que l'adolescent concerné puisse bénéficier d'un traitement. Voilà donc d'autres solutions que l'on peut envisager. J'ai entendu des gens qui s'occupent de désintoxication des autochtones dire que, d'après certaines études, l'imposition d'un traitement par le tribunal peut être aussi efficace que la participation volontaire. À mon avis, cela est tout à fait conforme aux objectifs des autochtones, dans la mesure où il s'agit de traiter le délinquant plutôt que de l'incarcérer.

M. MacLellan: Y a-t-il des programmes, par exemple des tentes de guérison, qui permettent d'éviter l'incarcération et donnent aux délinquants la possibilité de rester en contact avec leur peuple et leur patrimoine? Ce système est-il efficace?

[*Texte*]

Another concern to me is the number of young aboriginal offenders who are transferred to adult courts. That is really counter-productive. What we should be doing is moving in the opposite way. I want to get your feelings on those two areas.

Mr. Chalifoux: Yes, such programs are available. The entire nation heard recently of the children from the Atlantic coast who attempted suicide. They were sent to a centre just north of Edmonton, in St. Albert, called Poundmaker's Nechi Institute. Poundmaker's offers a 28-day extensive, culturally specific, rehabilitation program for alcohol and substance abuse. There are provisions to accept TAs, temporary absences, from provincial institutions. The success of it is basically unknown. I am a former employee of Poundmaker's Lodge, so I am aware that at any given time probably 10% to 20% were TAs.

What is important in that regard is in the provincial jails currently—I am referring specifically to Alberta—there is a five-day alcohol-abuse workshop for anybody, aboriginal or non-aboriginal. In comparison with what is available on the outside of these institutions it is startling: a 28-day culturally specific session, as opposed to a 5-day workshop.

It is our opinion that the rates of recidivism would go down if more were going out and seeking assistance outside the institutions. We don't have data on this, but I feel if you conducted a cost analysis you would probably find alcohol rehabilitation is cheaper than warehousing aboriginal people in penal institutions.

• 2010

Mr. MacLellan: Just bring us back to Bill C-90. Do you then think instead of putting in priorities—and we're talking about public safety and rehabilitation as one priority over another—perhaps we should not give any priority in this legislation? Would that help? Would it help also if instead of being specific we were more general, to allow more latitude from the courts? How can we better draft this bill to make it more applicable to aboriginal and non-aboriginal people, so the one law can apply to both, with the latitude of the courts or whatever is needed to make it universal?

Mr. Chalifoux: There are the five provisions in proposed section 718, the last of which deals with rehabilitation. The initial statement under proposed section 718 says one of these must be present. In effect, that means the four principles governing what we've determined as punitive. . .it's possible one of those, and only those, can be present when considering sentencing. Is it not possible to change that wording to incorporate rehabilitation as a principle, not necessarily the sole principle? So instead of saying one of the following must be present, it would say rehabilitation plus one of the following. . .?

Mr. Nicholson (Niagara Falls): Thank you for your testimony here this evening.

[*Traduction*]

Je trouve également inquiétant que tant de jeunes contrevenants autochtones soient traduits devant des tribunaux pour adultes, ce qui me paraît tout à fait contraire à l'objectif visé. Qu'en pensez-vous?

M. Chalifoux: Oui, ces programmes existent. Tout le monde a entendu parler récemment des enfants de la côte atlantique qui ont tenté de se suicider. Ils ont été envoyés dans un centre, à St. Albert, au nord d'Edmonton, le Poundmaker's Nechi Institute. Ce centre offre un programme de réadaptation complet de 28 jours, spécialement conçu pour les autochtones, pour désintoxiquer les alcooliques ou les toxicomanes. Il peut accueillir les détenus qui bénéficient d'absences temporaires des établissements provinciaux. Cependant, son succès n'a pas été évalué. Je suis un ancien employé du centre et je sais que sa clientèle comporte généralement en moyenne entre 10 p. 100 et 20 p. 100 de détenus en absence temporaire.

Par ailleurs, on a mis sur pied dans des prisons provinciales de l'Alberta des programmes de cinq jours de désintoxication des alcooliques, qu'ils soient autochtones ou non. Comparez cela à ce qui existe à l'extérieur: cinq jours dans les prisons contre des sessions de 28 jours adaptées aux besoins des autochtones.

À notre avis, les taux de récidive diminueraient si un plus grand nombre de délinquants avaient la possibilité de suivre des programmes de traitement en-dehors des prisons. Nous n'avons pas de données à ce sujet, mais je suis sûr que l'on constaterait aussi, si on effectuait des analyses de coût, qu'il coûte moins cher de désintoxiquer les autochtones qui abusent de l'alcool que de les parquer dans des prisons.

M. MacLellan: Revenons au projet de loi C-90. Croyez-vous qu'il vaudrait mieux, au lieu de classer par ordre de priorité la sécurité publique et la réinsertion sociale, ne fixer aucune priorité à cet égard dans le projet de loi? Cela serait-il utile? Croyez-vous par ailleurs qu'il conviendrait de formuler des principes de manière plus générale, pour offrir plus de latitude aux tribunaux? Comment pourrions-nous améliorer ce projet de loi de façon à ce qu'il soit plus efficace pour les autochtones aussi bien que pour les non-autochtones, afin que la même loi s'applique à tout le monde, tout en donnant plus de latitude aux tribunaux ou en prenant toute autre mesure nécessaire pour que la loi s'applique de manière universelle?

M. Chalifoux: L'article 718 comporte cinq dispositions dont la dernière seulement traite de la réinsertion. En outre, le préambule de cet article dit bien, dans la version anglaise, qu'il suffit que l'un de ces objectifs soit présent. Autrement dit, il suffit, pour prononcer une peine, de se fonder sur l'un des cinq objectifs formulés, dont quatre sont de nature répressive. Ne serait-il pas possible de modifier ce texte pour que la réinsertion devienne un principe obligatoire, mais pas nécessairement le seul? Autrement dit, on pourrait dire qu'il faut viser la réinsertion plus l'un des autres objectifs.

M. Nicholson (Niagara Falls): Merci d'être venus témoigner ce soir.

[*Text*]

Mr. Mandamin, you indicated one of the problems was that some aboriginal offenders feel the system by which they are being sentenced is an alien one, and you described it as a "white man's court". Would the perception either among the offenders or within the aboriginal community be different if the judge were aboriginal or if the crown attorney were aboriginal? Would that make any difference, or would it still be the same perception? Would it help?

Mr. Mandamin: It's a function of the knowledge the people in the criminal justice system have of the community. If you have a judge who is knowledgeable about the community itself and displays that in the course of doing his functions in court, then that's not going to be seen as an alien system, it's going to be seen as more closely relating to what the community has involved.

It's unusual, particularly with the work of a crown prosecutor, for prosecutors to have the time to know the community. There are exceptions. Generally in my practice—and I've been in about 37 provincial courts around the province, not in an intense criminal practice but certainly in a widespread one—it's unusual for the prosecutors to have a knowledge of the particular aboriginal communities. They're just too rushed, too overloaded.

Of great assistance to the process is where the community has a role in the process. That is where the native justice committees and those other bodies have had some involvement. That is where they've contributed a lot. At that point the system comes home to the community, if you will.

As a matter of fact, a very strong statement in the *Justice on Trial* report in Alberta was to bring the function of the criminal justice system to the aboriginal community so it would be part and parcel of it so there's a sense of ownership and being part of that system in it. In doing that, they recommended more aboriginal judges, prosecutors, lawyers, other functions in the court. They recommended the court sit in the communities. They recommended the use of community initiatives, whether an aboriginal police force or a justice committee, or all of those. That was a strong theme in the process.

Mr. Nicholson: Let me ask you another question about something you mentioned, the native court. In that particular instance of the native court you described to us, are all offences referred to that court for sentencing, or is it just some?

Mr. Mandamin: It's at the discretion of the judge before whom the accused appears.

• 2015

Mr. Nicholson: How does he make the discretion? Does he do it by offence or is it his belief that this individual would benefit from it? What goes into his decision?

Mr. Mandamin: I didn't observe it enough to reach a conclusion on it. To some extent, at that point I think the approach the judge used was that if it was a serious offence he would continue to hold it in the main focus, and if it was of not so serious a nature he would see value in having it go to the native justice committee.

[*Translation*]

Monsieur Mandamin, vous avez dit que l'un des problèmes est que certains contrevenants autochtones estiment que le système qui leur impose une peine leur est étranger, un «tribunal de Blancs», pour reprendre votre expression. Croyez-vous que les choses changeraient, chez les contrevenants aussi bien que parmi la population autochtone, si les juges ou les procureurs de la Couronne étaient autochtones? Cela changerait-il les choses ou l'impression initiale resterait-elle la même?

M. Mandamin: L'important, c'est que le personnel de l'appareil de justice pénale connaisse bien les collectivités visées. Si le juge connaît bien la communauté et le montre dans l'exercice de ses fonctions, les gens ne considéreront pas que le système judiciaire leur est étranger. Ils auront le sentiment qu'il est très proche de leur communauté.

En ce qui concerne les procureurs de la Couronne, il est très rare qu'ils aient le temps d'acquérir les connaissances nécessaires pour connaître les communautés, mais il y a des exceptions. Comme j'ai plaidé dans environ 37 cours provinciales, peut-être pas de manière intensive mais de manière très généralisée, je puis vous dire qu'il est rare que les procureurs connaissent bien les collectivités autochtones. Ils sont tout simplement trop pressés parce qu'ils ont trop de travail.

Ce qui est très utile, c'est que la collectivité puisse contribuer au processus. Cela peut se faire par le truchement de comités de justice autochtones ou d'autres organismes de même nature. Ceux qui existent l'ont prouvé, en montrant, si vous voulez, que le système peut alors entrer dans la communauté.

De fait, l'une des recommandations très importantes du rapport *Justice on Trial*, de l'Alberta, concernait la nécessité d'amener l'appareil de justice pénale au sein des collectivités autochtones, pour que celles-ci puissent avoir vraiment le sentiment qu'elles en font partie. Les auteurs du rapport ont ainsi recommandé qu'il y ait plus d'autochtones parmi les juges, les procureurs, les avocats et les membres du personnel judiciaire. Ils ont recommandé que les tribunaux siègent dans les communautés. Ils ont recommandé le recours à des initiatives communautaires, par exemple à des services de police ou des comités de justice autochtones. Ce thème ressortait très nettement de tout le rapport.

M. Nicholson: Je voudrais vous poser une autre question au sujet des tribunaux autochtones. Dans l'exemple que vous avez décrit, les peines sont-elles déterminées par le tribunal autochtone pour tous les délinquants ou seulement dans certains cas?

M. Mandamin: C'est le juge présidant le tribunal qui décide.

M. Nicholson: En fonction de quoi? En fonction de l'infraction ou parce qu'il estime que le délinquant pourrait en bénéficier? Comment prend-il sa décision.

M. Mandamin: Je ne connais pas assez le système pour pouvoir répondre à cette question. Je suppose cependant que le juge tient compte de la gravité de l'infraction, c'est-à-dire qu'il accorde plus d'importance à l'objectif de répression dans le cas des infractions graves, et qu'il envisage le recours au comité de justice autochtone si l'infraction est moins grave.

[*Texte*]

Mr. Nicholson: From your description of the aboriginal approach to sentencing, what role does the victim have, in your view?

Mr. Mandamin: The committees ask the victims to come to speak to them. So they hear what the victim has to say as well as the offender. They consider that a necessary part of the process. It's up to the victim to decide whether they want to or not. The offender must.

Mr. Nicholson: I suppose that's part of the rehabilitation of the victim. We get quite a bit of that, those of us who have been involved with that.

Mr. Mandamin: Fundamentally, they have to restore relations between the members of the community, and those include the offender and the victim. In the more traditional aboriginal communities, in the sense of the Indian reserves, Métis settlements, and the long-standing native communities, they have to live with each other and they expect to live with each other all their lives. They may go away and come back from time to time. It's not so much like an urban setting, where it's much more a stranger society. Twenty years from now, the irritation or the friction between the members has to be contained or removed. That's why there's this preoccupation with restoring harmony in the community.

One community, an Indian reserve, made a submission to the Cawsey report dealing with young offenders. They didn't want their youth going to the youth detention centres, because they said they came back hardened and they were less easy to deal with because of what they learned in going through that process. I've been told by a native alcohol counsellor in one of the northern treatment centres that to deal with a person who has an alcohol problem they need at least a month before the person begins to open up and begins to examine the roots of what's causing his addiction and his substance abuse. But he says with an offender, somebody who's been through prison, you have to double that time, at a minimum.

Mr. Nicholson: You talked about a program at the preventive stage. You said a program was implemented and the results showed youth crime was reduced by one-third, or reduced to one-third; I forget what you said. I wonder if you could describe that program. You didn't give too many details. How does it work?

Mr. Mandamin: This development is the native youth justice committees in Alberta. In a way there are echoes of it in Bill C-90. But they're a bit distant.

In Fort Chipewyan, the members of the community and the judge got together. This is a community in northern Alberta of, I would hazard to say, 3,500 people, predominantly Indian and Métis, with very few non-native people. It's a very old community. Youth crime was a problem in the community.

They decided to form a justice committee, because the Young Offenders Act provided that a justice committee could be formed. What the judge would do, then, is to refer the young offenders appearing before the court to the committee. The committee would talk to the youths and the parents and anybody else they felt was necessary and come up with a recommendation to the judge.

[*Traduction*]

M. Nicholson: Dans le système de justice autochtone que vous envisagez, quel serait le rôle de la victime?

M. Mandamin: Les comités demandent aux victimes de venir donner leur point de vue. Autrement dit, on recueille l'opinion non seulement du délinquant, mais aussi de la victime. Cela est jugé nécessaire pour la bonne marche du processus. Cela dit, la victime peut choisir de ne pas se présenter devant le tribunal, alors que le délinquant n'a pas le choix.

M. Nicholson: Je suppose que cela vise à favoriser la réinsertion sociale de la victime. Je sais que c'est un principe de plus en plus important.

M. Mandamin: Il s'agit fondamentalement de rétablir les relations entre les membres de la collectivité, et celle-ci comprend aussi bien le délinquant que la victime. Dans les collectivités autochtones plus traditionnelles, par exemple dans les réserves indiennes ou les collectivités métis, les délinquants et les victimes doivent continuer de vivre ensemble, ils sont censés passer leur vie entière les uns à côté des autres. Certes, ils peuvent partir de temps à autre, mais ils reviennent. Ce n'est pas la même chose dans les collectivités urbaines, où les gens sont beaucoup plus étrangers les uns aux autres. Il faut prévenir les causes de friction ou d'antagonisme entre délinquant et victime qui pourraient se manifester dans vingt ans. Voilà pourquoi on accorde autant d'importance au rétablissement de relations harmonieuses dans la collectivité.

Les représentants d'une réserve indienne ont adressé un mémoire à la commission Cawsey au sujet des jeunes contrevenants. Ils ne voulaient pas que leurs jeunes soient envoyés dans des centres de détention car, disaient-ils, ils en reviennent endurcis et beaucoup plus difficiles à intégrer à la société, à cause des habitudes qu'ils acquièrent pendant la détention. Un employé d'un centre de désintoxication pour autochtones dans le nord, m'a dit qu'il faut au moins un mois pour qu'un alcoolique commence à avoir confiance et soit prêt à se pencher sur les causes mêmes de son intoxication. Lorsqu'il s'agit d'un délinquant, d'un ancien détenu, la période est au moins deux fois plus longue.

M. Nicholson: Vous avez évoqué un programme de prévention en disant qu'il a permis de réduire la criminalité des jeunes d'environ un tiers, ou de deux tiers, je ne sais plus. Pourriez-vous nous le décrire? Vous n'avez pas donné beaucoup de détails à ce sujet.

M. Mandamin: Il s'agit des comités de justice des jeunes autochtones de l'Alberta. En fait, on en retrouve certains échos, mais distants, dans le projet de loi C-90.

À Fort Chipewyan, qui est une communauté du nord de l'Alberta d'environ 3 500 habitants, comprenant essentiellement des Indiens, des Métis et très peu de non-autochtones, les membres de la communauté et le juge agissent ensemble. Je dois dire qu'il s'agit d'une très vieille collectivité où la criminalité des jeunes constituait un grave problème.

Ils ont décidé de créer un comité de justice, étant donné que cela était possible en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants. Ainsi, le juge peut renvoyer devant le comité les jeunes contrevenants qui passent devant son tribunal. Les membres du comité discutent avec les jeunes, avec les parents et avec toute autre personne qui peut à leur avis contribuer au processus, et ils adressent une recommandation au juge.

[*Text*]

• 2020

They had a similar reduction in Wabasca, which was a second community that took it up. In Wabasca they went a couple of steps further. The youth justice committee in Wabasca is predominantly elders. For all practical purposes they are all elders. They had a youth referred to them who turned out to be a member of a group of kids who got into some trouble. This youth had an earlier offence, so was considered not eligible for alternative measures. So the others went to alternative measures and this youth went to court and hence to the committee.

The elders said they were all in this together; we should be dealing with all of them, we shouldn't separate them out because of this first-offence, second-offence business. The result of that is the RCMP have had talks with them and used them to determine alternative measures as well.

I don't believe they've sent anyone to closed custody, a youth detention centre, in over a year. Where they have used it, they've sent them to a native teen alcohol treatment centre in St. Paul, Alberta. The elders went down and looked at the facility first.

Youth crime in that community has dropped dramatically.

Mr. Nicholson: What happens to the youth? Do they feel more of a sense of obligation not to get into trouble because they have been involved with their elders?

Mr. Mandamin: I think that is a factor. If somebody cares about them and how they behave, they respond to that. They also have to participate. You can go to court, you can put your head down, you can say "guilty", and you can just shut the world out; whatever they give you, they give you. You see that quite often in courts. Native people go to court, they frequently plead guilty to get it over with, get the sentence. After a while, they have so many that they are sent to jail for stronger and stronger sentences.

The committees show they care about the youth. But it is that the community has become involved in the criminal justice system. It's not an impartial, impersonal, indifferent system. It's a caring system. People they know are involved in it. They get them to participate. When they come out, these recommendations are frequently, if not always, a consensus, including the offender.

The Chairman: Thank you. It has been very interesting and informative. We appreciate the time you have taken to be with us this evening.

I'd now like to call forward Professor Julian Roberts, Department of Criminology, University of Ottawa.

Welcome to the committee, Professor Roberts. We would appreciate your opening comments.

Professor Julian Roberts (Department of Criminology, University of Ottawa): Thank you for the opportunity to be here.

I've left with the committee a couple of papers. One was published about three months ago. It summarizes the events leading up to Bill C-90. Another is an analysis of Bill C-90, of its major provisions.

[*Translation*]

La deuxième collectivité qui a adopté ce système, Wabasca, a enregistré une baisse identique de la criminalité locale. De fait, à Wabasca, les gens sont allés un peu plus loin puisque le comité de justice des jeunes est composé uniquement d'anciens, à toutes fins pratiques. Ce comité a dû s'occuper d'un jeune qui faisait partie d'une bande ayant commis des délits. Comme il était récidiviste, il n'était pas admissible à des mesures de rechange, alors que les autres membres de sa bande ont pu en bénéficier. Le jeune en question est passé devant le tribunal, puis devant le comité.

Les anciens ont dit qu'il ne fallait pas faire de distinction entre les récidivistes et les autres car ils étaient tous dans le même sac. De ce fait, la GRC a rencontré les membres du comité et les a consultés pour déterminer les mesures de rechange.

Je ne crois pas que ce tribunal ait envoyé un seul jeune dans un centre de détention depuis un an. Quand il y a eu détention, cela a été dans un centre de désintoxication d'adolescents, à Saint-Paul, en Alberta, mais les anciens l'avaient préalablement inspecté.

Quoi qu'il en soit, la criminalité des jeunes dans cette collectivité a enregistré une baisse spectaculaire.

M. Nicholson: Quel effet cela a-t-il sur les jeunes? Ont-ils un sentiment accru de responsabilité parce que des anciens ont participé au processus?

M. Mandamin: Je crois que c'est un facteur. Si on leur montre que leur sort nous intéresse, ils y sont sensibles. Mais il faut aussi une participation de leur part. Dans le processus traditionnel, on peut simplement se présenter devant le tribunal, baisser la tête et plaider coupable, en se renfermant sur soi et en se moquant complètement de la peine qui est imposée. Nous l'avons souvent constaté. Il n'est pas rare que les autochtones plaident coupables simplement pour en finir. Au bout d'un certain temps, ils ont été condamnés tant de fois qu'ils sont envoyés en prison pour des périodes de plus en plus longues.

Les comités, quant à eux, montrent aux jeunes qu'ils s'intéressent à leur sort, et que la collectivité dans son ensemble refuse de les abandonner. Ce n'est pas un système impartial, impersonnel ou indifférent, c'est un système que j'appellerais convivial. Les délinquants voient que ce sont des membres de leur communauté qui participent au processus, ce qui les incite à jouer le jeu. Bien souvent, les recommandations des comités sont unanimes, les délinquants donnant eux aussi leur accord.

Le président: Votre témoignage était très intéressant. Nous vous remercions d'être venus ce soir devant le comité.

J'invite maintenant M. Julian Roberts, du département de criminologie de l'Université d'Ottawa.

Je vous souhaite la bienvenue devant le comité, monsieur Roberts. Vous avez la parole.

M. Julian Roberts (professeur, Département de criminologie, Université d'Ottawa): Merci de votre invitation, monsieur le président.

J'ai remis au greffier du comité quelques documents, dont un, publié il y a environ trois mois, résumant les événements qui ont mené au projet de loi C-90, et un autre analysant les principales dispositions du texte.

[*Texte*]

I'm just going to touch on a couple of things here today. In fact, I'm going to talk about three issues, principally. I'll start with what I see to be, from my perspective, at least, the most important part of the bill, which is the statutory statement of purpose.

For many years we've talked in Canada about Parliament making a statement about the purposes of sentencing. It has been left up to judges at the trial court level and the appellate courts. It's time Parliament took back the power it should have and left the courts to carry on with their business. It's about time, and it really is something that needs to be done.

• 2025

The question is, what is this particular statement of purpose going to do? Is it going to be useful or not? On that point, I think we should just add that usually when jurisdictions engage in serious sentencing reform they do two things. They have a statutory statement of purpose along these lines and they have some form of guideline system. The two go hand in hand.

If you don't have a guideline system recommended or in place, as we don't in Canada—and that's not part of the bill, as you know—then the statement becomes even more important, because it becomes a vehicle for reform; and that's the name of the game, as far as I can see it. The question is what reforms will be engineered by this particular statement? One of the things the statement obviously aims to do is to increase the degree of uniformity and fairness in sentencing in Canada, because for many years the research has been quite clear that there has been a lot of disparity.

Let's look at that particular issue. Will it do that? In my view it's not going to do a great deal, for a couple of reasons.

A statement of this nature has to close some doors. If you have a statement of purpose that says rehabilitation is good, deterrence is good, and incapacitation is good, all these things are great, then judges can just pick and choose. They will continue to do what they do now, which is pick and choose among the purposes.

It's like when you're in a restaurant and you ask the waiter what's good. The waiter says, well, everything is good. It may be true, but it's not very helpful in determining a particular sanction or the quantum of punishment. So the statement has to close some doors, and I'm a little worried the statement in Bill C-90 doesn't quite close enough.

It starts off, in fact, as you know, in proposed section 718, with the fundamental purpose, and then it leads into the objectives. It's a question of rounding up all the usual suspects. They're in there: denunciation, deterrence, and so forth. That is what, in my view, is a cardinal weakness of this statement. It allows all those objectives to be up front and to impair what is the central thrust of the statement of purpose, which is proportionality. That's one of the most positive aspects of the bill, and a good aspect of the statutory statement of purpose. There is now a clear statement that proportionality is important in the sentencing process. The difficulty is that the impact or the effect of that statement is likely to be impaired by all these other objectives.

[*Traduction*]

J'ai l'intention d'aborder dans ma déclaration liminaire surtout trois aspects essentiels du projet de loi. Le premier, qui me semble être de loin le plus important, est l'énoncé statutaire des objectifs.

Il y a bien longtemps que l'on parle au Canada d'indiquer clairement dans les lois pénales quels doivent être les objectifs des sentences. Cependant, jusqu'à présent, c'est aux juges des tribunaux de première instance et des tribunaux d'appel qu'appartenait la responsabilité de fixer ces objectifs. Il est grand temps que le législateur reprenne ce pouvoir qu'il n'aurait jamais dû céder, de façon à laisser les tribunaux exercer les fonctions qui leur reviennent.

La question est de savoir à quoi va servir l'énoncé des objectifs qui figure dans le projet de loi. Sera-t-il utile? Avant de répondre à cette question, précisons que les instances qui entreprennent une réforme sérieuse du processus de détermination de la peine s'efforcent généralement de faire deux choses. Elles établissent leurs objectifs dans un texte de loi, et elles prévoient une sorte de système de lignes directrices. Les deux choses sont liées.

S'il n'y a pas de lignes directrices, —et nous savons qu'il n'y en a pas au Canada, et que le projet de loi n'en prévoit pas—, l'énoncé des objectifs devient encore plus important, car c'est lui qui oriente la réforme. Demandons-nous donc dans quel sens ira la réforme avec l'énoncé d'objectifs du projet de loi. Manifestement, l'un des buts visés par cet énoncé est d'accroître le degré d'uniformité et d'équité dans les sentences prononcées au Canada, car maintes recherches ont montré, depuis des années, qu'il y a beaucoup de disparités à cet égard.

Cet objectif sera-t-il atteint? À mon avis, c'est peu probable, pour plusieurs raisons.

Un énoncé de cette nature est obligé d'exclure certaines options. Si l'on dit dans l'énoncé d'objectif que la réinsertion sociale est bonne, que la dissuasion est bonne, que la détention est bonne, on laisse aux juges la possibilité de choisir ce qui leur convient. Autrement dit, on leur donne le droit de continuer à faire ce qu'ils font maintenant.

C'est comme si, au restaurant, le serveur vous disait que tout est bon quand vous lui demandez conseil. Il n'a pas peut-être pas tort mais cela ne vous aide pas beaucoup à faire un choix. C'est la même chose lorsqu'il faut choisir une peine. En conséquence, il faut que l'énoncé des objectifs ferme certaines portes, et je crains que celui du projet de loi C-90 n'en ferme pas assez.

Comme vous le savez, l'énoncé d'objectifs commence à l'article 718, et il comprend un objectif fondamental puis des principes. On y retrouve toutes sortes de vieilles connaissances. Tout y est: la dénonciation, la dissuasion, etc. Cela constitue à mon avis une faiblesse rédhibitoire de ce texte. On y trouve tous les objectifs concevables, ce qui va à l'encontre de l'idée maîtresse de cet énoncé d'objectifs, la proportionnalité. Or, la proportionnalité est un des aspects les plus positifs du projet de loi, un aspect très important du processus sentenciel, et il est heureux qu'il en soit question dans cet article. La difficulté vient du fait que tous les autres objectifs risquent d'avoir un effet préjudiciable sur celui-là.

[*Text*]

The other sentencing principles are nice to have, but they don't necessarily mean all that much to judges who actually sit on the court. For example, a sentence should be similar to sentences imposed on similar offenders for similar offences, committed in similar circumstances. We all agree that's what they should be doing. They know that. We know they know that. They know. . .and so on. It's like telling a university professor, you should hand out grades in a fair way. It's not practical guidance. A sentence should maybe be increased or reduced to account for any relevant aggravating or mitigating circumstances. Well, of course; that's what sentencing is all about. One augments, one diminishes, depending upon these additional factors. But it's not necessarily practical.

I'm not going to say to you to rewrite this entire sentencing statement. I think it's a good one in various aspects. What I would suggest you do is think about making it a little clearer; think about promoting that single and important fundamental principle of proportionality and downplay those other utilitarian purposes, which, by the way. . .as we have seen in the research on these questions, there is a very limited extent to which the sentencing purpose can achieve deterrence or incapacitation, these sorts of things.

If you're worried about the concerns of the public, as I'm sure you are, you're selling the public a bit of a bill of goods if you say, well, sentencing can do X, Y, and Z. There are limits to what sentencing can achieve, in light of the fact that so few offenders of all the offenders out there are eventually sentenced.

So that's the first thing: clarify that statement a little, promote proportionality, and be careful about allowing proportionality to be undone by these objectives that precede it and the principles that follow it.

I would add just one fairly small point about the provision that a sentence may be increased or reduced to account for any relevant aggravating or mitigating circumstances relating to the offence or the offender. You should add in there something that says these mitigating and aggravating factors must be relevant to the seriousness of the offence. This is another source of disparity in this country. You'll get factors that don't bear on the culpability of the offender for the offence or the seriousness of the offence, yet they do mitigate or aggravate. We had the example of the table dancer who was sexually assaulted. The judge said, well, that's a mitigating factor for the sentence.

• 2030

We hear judges say there's been a rash of robberies, so the sentence in this case is going from two years to four years. That's not relating directly to seriousness.

So if you want to tie down the mitigating and aggrevating factors a little, you might want to think about doing that.

[*Translation*]

Il est bon d'indiquer les autres principes de détermination de la peine, mais ils ne seront pas nécessairement très utiles aux juges dans l'exercice de leurs fonctions. Par exemple, tout le monde convient qu'il est important d'harmoniser les peines, c'est-à-dire d'imposer des peines semblables à des contrevenants ayant commis des infractions semblables dans des circonstances semblables. Les juges le savent, nous savons qu'ils le savent, tout le monde le sait. C'est comme si l'on disait à un professeur d'université qu'il doit noter équitablement les étudiants. Cela ne sert à rien. Tout le monde sait qu'une peine peut être alourdie ou allégée selon qu'il y a des circonstances aggravantes ou atténuantes. En fait, c'est là l'objectif même du processus sentenciel. On alourdit ou on allège selon ces facteurs supplémentaires. Le dire n'est pas nécessairement utile sur le plan pratique.

Je ne vais pas dire qu'il faudrait reformuler tout cet énoncé de principe sur la détermination de la peine, car il comporte certains éléments satisfaisants. En revanche, je vous recommanderais de le rendre un peu plus clair, par exemple en envisageant d'accorder plus d'importance à ce principe unique et fondamental qu'est la proportionnalité, et en atténuant quelque peu les autres principes, qui sont de nature plus utilitaire. J'ajoute en passant que des recherches effectuées dans ce domaine ont montré que les principes de détermination de la peine ont fort peu d'efficacité si l'objectif essentiel est la dissuasion ou l'isolement des contrevenants.

Si votre objectif est de tenir compte des préoccupations du public, et je suis sûr que cela ne vous est pas étranger, j'ai l'impression que vous faites une sorte de fausse représentation en disant que les peines peuvent atteindre tel ou tel objectif. Il y a des limites à ce qu'on peut faire en matière de sentences, d'autant plus que le nombre de contrevenants à qui une peine est effectivement imposée est vraiment minime par rapport à leur nombre total.

Voilà donc ma première recommandation: rendre cet énoncé un peu plus clair, mettre plus l'accent sur la proportionnalité et veiller à ce qu'elle ne soit pas contrecarrée par les objectifs qui la précèdent et les principes qui la suivent.

J'ajouterai une remarque relativement secondaire au sujet de la disposition indiquant qu'une peine peut être alourdie ou allégée selon les circonstances aggravantes ou atténuantes concernant le délit ou le délinquant. Vous devriez ajouter à cela qu'il doit y avoir un rapport entre les circonstances aggravantes ou atténuantes et la gravité de l'infraction. C'est là en effet un autre domaine dans lequel il y a des disparités à l'échelle nationale. On tient compte parfois de certaines circonstances aggravantes ou atténuantes qui n'ont strictement rien à voir avec la culpabilité du prévenu ou avec la gravité de l'infraction. Prenez l'exemple de la danseuse nue qui avait fait l'objet d'une agression sexuelle. Le juge a dit, en prononçant la sentence, que c'était une circonstance atténuante.

Certains juges nous disent que la sentence est passée de deux à quatre ans en raison de la vague récente de vols. Cette augmentation de la peine n'est pas directement liée à la gravité de l'infraction.

Par conséquent, vous pourriez envisager de préciser un peu mieux comment il faut prendre en compte les circonstances atténuantes et aggravantes.

[*Texte*]

That's the first thing, the statement itself. It can be reworked and can be a much better statement. It's a good statement as far as it goes, but it can be made better. If it's the only vehicle for reform, then it's probably worth taking a long, hard look at it.

The second issue is something that's not really in the bill but is clearly relevant to sentencing reform, and that's the issue of a permanent sentencing commission. To back up, if you look at the evolution of C-90 and the federal government proposals, and if you go back to the report of the parliamentary committee headed by Mr. Daubney amd the sentencing commission and the Law Reform Commission, there was a fair degree of unanimity. I've written in my paper that if there's one issue upon which there is consensus, it is the fact that a permanent sentencing commission is a necessity. It is a must if you want to have effective reform continuing. As I see it, C-90 is the start of reform, not the end. You need a body that will give Parliament advice on revising maximum penalties, looking at minimum penalties, and so on.

The recommendation was there by all these groups to have a permanent sentencing commission, and the federal government I believe accepted this, because in the pronouncements by the Minister of Justice in 1988 and in various other public documents a permanent sentencing commission was part of the reform proposals of this government. Unfortunately, a year ago we lost the Law Reform Commission and various other bodies. At that time there was a public statement to the effect that the plans for the creation of a permanent sentencing commission had been "deferred"—and I think that's a regrettable euphemism. One may as well say the arival of the *Titanic* in New York has been deferred.

It should be brought back. It's very important. As I said, every jurisdiction that has attempted serious reform has done something with a permanent sentencing commission. It will make Parliament's job easier. It will assist the bench. It will give them information. I have in my paper a long list of the kinds of tasks it would perform. I strongly advise you to consider that issue a little further.

Now, of course, the immediate answer to that is where have you been for the last five years; we have this huge deficit and now you're talking about spending money. As you'll probably hear from other academics who appear here, the cost of a permanent sentencing commission is the equivalent—you may have heard this statistic before—of keeping 2 police cars on the streets of Toronto 24 hours a day for a year. The annual costs are about the same as that. I mean no disrespect to the police, but that's probably a good use of public criminal justice funds, having a permanent sentencing commission. The budget is about $7 billion in total, and probably the amount of money could be found; and it would make sentencing reform a lot more realistic and feasible in this country.

[*Traduction*]

La première chose, c'est l'énoncé lui-même. Il est possible de l'améliorer. C'est un bon énoncé, mais on peut encore l'améliorer. Si c'est le seul instrument de réforme, cela vaut sans doute la peine de l'examiner de près.

Le deuxième point se rapporte à un élément qui ne figure pas dans le projet de loi, mais qui a sans aucun doute une incidence sur la réforme de la détermination de la peine. Il s'agit de la création d'une Commission permanente de détermination de la peine. Quand on se penche sur l'évolution du projet de loi C-90 et les propositions du gouvernement fédéral, et quand on revient au rapport du comité parlementaire présidé par M. Daubney, ainsi qu'à la Commission sur la détermination de la peine et la Commission de réforme du droit, on note un certain degré d'unanimité. Comme je l'ai dit dans mon mémoire, tout le monde s'accorde à dire que la création d'une Commission permanente de détermination de la peine est une nécessité. Elle est indispensable si l'on veut poursuivre une réforme efficace. D'après moi, le projet de loi C-90 ébauche la réforme, mais ne l'achève pas. Il faut créer un organisme qui conseillera le Parlement sur la révision des peines maximales, l'examen des peines maximales, etc.

Tous ces groupes ont recommandé la création d'une Commission permanente de détermination de la peine et je crois que le gouvernement fédéral en a accepté le principe, puisque les déclarations faites par le ministre de la Justice en 1988, et divers autres documents publics incluaient la création d'une Commission permanente de détermination de la peine parmi les propositions de réforme du gouvernement. Malheureusement, nous avons perdu l'an dernier la Commission de réforme du droit et plusieurs autres organismes. À l'époque, le gouvernement a annoncé publiquement que le projet de création d'une Commission permanente de détermination de la peine avait été «reporté»—ce qui est un euphémisme regrettable. C'est comme si on disait que l'arrivée du *Titanic* à New York a été reportée.

Il faudrait réactiver ce projet. C'est très important. Comme je l'ai dit, toutes les provinces qui ont entamé une réforme véritable ont envisagé la création d'une Commission permanente de détermination de la peine. Une telle commission faciliterait la tâche du Parlement. Elle rendrait service aux magistrats. Elle leur fournirait des informations. Mon mémoire contient une longue liste des diverses tâches qu'accomplirait une telle commission. Je vous invite sérieusement à examiner de plus près cette proposition.

Bien entendu, on pourra me reprocher de proposer de nouvelles dépenses, sans tenir compte de l'énorme déficit qui nous préoccupe depuis cinq ans. D'autres universitaires qui viendront témoigner pourront vous dire que le coût de fonctionnement d'une Commission permanente de détermination de la peine est le même que celui de deux voitures de police patrouillant les rues de Toronto 24 heures sur 24 pendant un an. Vous connaissez peut-être déjà cette statistique. Les coûts annuels sont à peu près les mêmes. Sans vouloir porter atteinte à l'honneur de la police, je pense que la création d'une Commission permanente de détermination de la peine serait probablement une bonne utilisation des deniers publics consacrés à la justice pénale. Le budget total est d'environ 7 milliards de dollars. On aurait sans doute de quoi financer la commission. Sa création ferait de la réforme de la détermination de la peine un objectif plus réaliste et réalisable au Canada.

[*Text*]

The last issue is an issue people don't talk about much but I think is important, and that is the question of the effect of this piece of legislation. Another area I've worked in is sexual assault, and in 1983, as you know, we had a sexual assault reform bill. Since then we've revisited that bill. There has been a major evaluation and we've seen some things have been changed and others haven't.

My question is, what will C-90 do? I'm a little pessimistic that in the absence of guidelines C-90, or the statement of purpose and so on, won't achieve a great deal in changing the practices at the trial court level. What I would propose is some form of statutory revision provision whereby after a period of five years somebody, the Department of Justice or the Canadian Centre for Justice Statistics, conducts an analysis of the effects of the legislation to see what has happened, looking at a number of variables: public confidence, disparity, use of imprisonment as a sanction. If it hasn't had the effect we all want it to have, reducing custody or using custody for the right people, as it were, then maybe Parliament would like to revisit the issue of sentencing reform, modify the bill and so on. That's an easy thing to do and it's a reasonable thing to do. I would urge you to consider that.

• 2035

Last is an appeal rather than a comment. I've been working on sentencing since 1982, when I was a faculty member at the University of Toronto. I have worked for the sentencing commission. I have worked for the Department of Justice on their sentencing team. Now I teach courses in, guess what, sentencing. I've been around a while. You see all these issues coming forward again and again and again. The time is really ripe now to do something about sentencing reform, and I urge you to do something about it, to do the right thing, and to ensure that this is the first stage towards reform and it does not shut the door.

That is always the fear among scholars, that the reforms passed will enable people to wash their hands of the issues of sentencing and say, well, we've fixed sentencing, let's go on. That's simply not going to be the case. No bill can do that. Bill C-90 can't do that. No other bill. . .and I couldn't come up with a bill that could resolve all the problems overnight.

So I'm urging you to take some steps and to keep the future of sentencing reform alive.

The Chairman: Thank you very much for your comments.

Mr. MacLellan: Thank you very much, Professor Roberts.

My concern here is that we're visiting sentencing now. We've gone through Bill C-36. One might say they were in the wrong order, we should have been dealing with this before C-90, but—

Prof. Roberts: It has been said.

[*Translation*]

Le dernier point est un élément dont on ne parle pas beaucoup, mais qui me paraît important. Il s'agit de l'effet de ce projet de loi. J'ai beaucoup travaillé dans le domaine de l'agression sexuelle et, comme vous le savez, les dispositions concernant l'agression sexuelle ont été modifiées en 1983. Depuis, la loi a été révisée. Elle a fait l'objet d'un examen important et nous avons vu que certains articles ont été modifiés et que d'autres ont été conservés.

Je me demande quelles seront les conséquences du projet de loi C-90. Je crains qu'en l'absence de lignes directrices, le projet de loi C-90 ou tout énoncé d'intention n'aient pas une véritable incidence sur le prononcé des sentences dans les tribunaux de première instance. Je propose que l'on adopte une disposition de révision statutaire qui exigerait que, tous les cinq ans, le ministère de la Justice ou le Centre canadien de la statistique juridique évalue les effets de la loi à partir d'un certain nombre de variables telles que la confiance du public, la disparité, le recours à l'incarcération en guise de sanction. Si l'on constate que la loi n'a pas eu l'effet souhaité, à savoir la réduction de l'incarcération ou l'incarcération limitée à certaines personnes, il faudrait que le Parlement se pencher à nouveau sur la réforme de la détermination de la peine, modifie la loi, etc. Ce serait facile et simple à faire et je vous demande de prendre cette proposition en considération.

Mon dernier point est un appel plutôt qu'un commentaire. Je m'intéresse à la détermination de la peine depuis 1982, époque où j'enseignais à l'Université de Toronto. J'ai travaillé pour la Commission de détermination de la peine. J'ai travaillé pour le ministère de la Justice au sein du groupe spécialisé dans la détermination de la peine. Et maintenant, mon enseignement porte sur la détermination de la peine. Cela fait longtemps que je m'intéresse à ce domaine. Toutes ces questions reviennent constamment. Le moment est venu d'envisager sérieusement une réforme. Je vous engage à le faire, à prendre les mesures appropriées, afin que nous puissions nous engager sur le chemin de la réforme, sans nous fermer aucune porte.

Les universitaires ont toujours peur que nos dirigeants se donnent bonne conscience en adoptant les réformes et en classant le dossier une fois pour toutes. Or, on ne peut procéder de la sorte. Aucun projet de loi, pas plus le projet de loi C-90 que les autres, ne peut résoudre tous les problèmes du jour au lendemain.

Je vous engage donc à prendre les mesures nécessaires pour préserver l'avenir de la réforme de la détermination de la peine.

Le président: Merci beaucoup pour vos commentaires.

M. MacLellan: Merci beaucoup, monsieur Roberts.

Ce qui me gêne, c'est que nous soyons en train d'examiner la détermination de la peine maintenant. Nous avons étudié le projet de loi C-36. Certains peuvent penser qu'on aurait dû procéder dans un autre ordre, et commencer par le projet de loi C-90, mais. . .

M. Roberts: C'est ce qu'on a dit.

[*Texte*]

Mr. MacLellan: Yes, it has been. But the fact of the matter is I'm concerned that if we pass this bill we're not going to come back to sentencing for a while. While we can't have all the answers in this bill, I think we have to do more than just make a beginning. We have to make significant progress. I'm concerned that we're not.

I would like to ask you where you think we can be making greater strides, where we perhaps are just scratching the surface, and where in a reasonable period of time we're going to find this bill deficient.

Prof. Roberts: I've written in my paper that the people who are expecting or anticipating or wishing widespread sentencing reform will be disappointed with C-90, and that's probably true. It's not a widespread, sweeping bill that brings in guidelines, has a sentencing commission, does all these sorts of things. It's obviously far more modest. And it has moved towards a modest position from a fairly substantial and wide-reaching package of proposals in 1988 and 1989.

So it's not a major bill in the sense that it does a great deal. The question is whether this is likely to lead to further reform, and is it likely to continue the pressure to ameliorate the system, or is it going to shut the door? That's a tough call, as President Clinton would say; it's a tough call.

Some of the things here need to be done. Parliament, as I said, does need to make a statement about the purposes of sentencing. It has great importance. If it's only symbolic for the present and it changes judicial attitudes over a while, or if it makes us aware of what sentencing can and cannot do, then that's a step in the right direction. There are some other things: I haven't seen the details recently, but the intermediate sanctions bill.

There are some things in it that are clearly disappointing, in the sense that they're unlikely to change a great deal overnight. It says an offender should not be deprived of liberty if less restrictive alternatives may be appropriate in the circumstances. Obviously the idea here is don't put somebody in prison if there's something else you can do. That's the principle of restraint that's been around in this country in the Law Reform Commission and everybody has beaten its drum for a long time. Now, is that sentencing principle in proposed paragraph 718.2(d) likely to reduce the amount of incarceration? I'm not optimistic about it, but I'd like to have it said anyway, if you know what I mean.

If that principle does become part of a legislative proposal that passes, then the question is what else can you do; what other steps can you take to reduce the use of incarceration in Canada if you don't have sentencing guidelines that tell you when X should go to prison and when X should not go to prison.

[*Traduction*]

M. MacLellan: En effet. Mais le problème, c'est que si nous adoptons ce projet de loi, nous ne reviendrons pas de si tôt à la détermination de la peine. Il est certain que nous ne pouvons pas inclure toutes les solutions dans ce projet de loi, mais je suis convaincu que nous ne devons pas nous contenter d'une amorce. Nous devons faire des progrès véritables et j'ai bien peur que ce ne soit pas le cas.

J'aimerais vous demander quels sont, à votre avis, les points sur lesquels nous n'allons pas assez loin, où nous restons peut-être en surface, et les points sur lesquels le projet de loi paraîtra insuffisant dans quelque temps.

M. Roberts: Je ne crois pas me tromper lorsque je dis, dans mon mémoire, que les gens qui attendent ou espèrent une réforme en profondeur de la détermination de la peine seront déçus par le projet de loi C-90. Ce n'est pas un projet de loi radical qui propose des lignes directrices, la création d'une Commission de détermination de la peine et toute sorte d'autres choses. Il est évident qu'il a une portée beaucoup plus modeste. Les propositions assez importantes et étendues présentées en 1988 et 1989 ont été ramenées à des dimensions plus modestes.

Par conséquent, ce n'est pas un projet de loi important qui entraîne une réforme en profondeur. Le problème est de savoir si ce projet de loi ouvrira la voie vers d'autres réformes, s'il maintiendra les pressions en vue de l'amélioration du système ou s'il fermera carrément la porte? Comme dirait le président Clinton, c'est difficile à dire.

Il y a des choses qui sont indispensables. Comme je l'ai dit, le Parlement doit se prononcer sur l'objectif qu'il se fixe en matière de détermination de la peine. C'est extrêmement important. Si les mesures proposées ne sont que symboliques pour le moment, mais si elles contribuent à modifier à la longue les attitudes des milieux judiciaires ou si elles nous aident à comprendre ce qu'on peut attendre de la détermination de la peine, on pourra les considérer comme un pas dans la bonne direction. Par ailleurs, je n'ai pas vu les détails récemment. Je ne connais que le projet de loi sur les sanctions intermédiaires.

Certains éléments du projet de loi sont bien décevants, dans le sens qu'ils n'entraîneront pas de grands changements du jour au lendemain. C'est ainsi qu'un délinquant ne devrait pas être privé de sa liberté, s'il est possible de trouver d'autres mesures moins restrictives, appropriées dans les circonstances. L'idée est d'éviter l'incarcération lorsque d'autres mesures sont possibles. C'est le principe de la privation légale de liberté qu'appliquait la Commission de réforme du droit au Canada et que tout le monde préconise depuis longtemps. Or, le principe contenu dans l'alinéa proposé 718.2d) contribuera-t-il à diminuer le nombre des incarcérations? Je ne suis pas très optimiste, mais j'aimerais que cela soit dit, si vous suivez ma pensée.

Si l'on adopte un projet de loi englobant ce principe, on pourra se demander quelles sont les autres mesures que l'on peut prendre pour réduire le recours à l'incarcération au Canada faute de lignes directrices délimitant clairement les cas passibles d'emprisonnement.

[*Text*]

• 2040

There are other things you can do. You can have voluntary guidelines. I believe Mr. Daubney's committee recommended voluntary guidelines. Correct me if I'm wrong. That's another alternative that can go along with it.

Does the bill do a great deal? It does not do as much as I would like, but it does some things.

Mr. MacLellan: What I'm concerned about is that we talk about incarceration as being an answer. We look at the United States, which has the highest rate of incarceration in the world. If incarceration were the answer, the United States should be the safest society in the world. Of course it isn't.

The fact of the matter is we're not only not doing the job, we're not even doing it economically, when you're talking about, what is it, $30,000 to keep someone in incarceration for a year in minimum security, $47,000 in medium security, and $69,000 in maximum security. A great percentage of our offences are for non-payment of fines or alcoholism. Where are we going? Why are we just filling up the jail? Is that going to make people pay their fines more, do you think?

I just don't see that we've made any change here. We've talked about diversion and alternate measures and so on, but they just seem to be phrases nice to throw into an act. I just don't see that we've really got inside this and want to make a difference.

Prof. Roberts: It's not a sweeping bill. I think it's true to say that if you take that particular issue of incarceration, paragraph 718.2(d) is not going to reduce the level of incarceration. If you want to focus on that, then you have to beef it up.

There were several other proposals along those lines by the sentencing commission, and I believe by the Daudney committee. So you could beef that up and make it harder for judges to sentence people to prison. There's also the guideline route. That's the only real way you're going to get hold of that quickly.

Mr. MacLellan: What are the examples we could look to in other countries? Do you know of any for incarceration and beefing up an act such as this? Are you familiar with any other examples?

Prof. Roberts: It's a long story. It depends. In some countries you have a situation where there is a statutory statement that effectively prohibits imprisonment for certain offences. Certain offences become non-imprisonable. That's one obvious solution. Another solution is the institution of sentencing guidelines in which you cannot imprison somebody except for certain offences and for a certain number of previous convictions, except under very extreme circumstances, and that has to be justified.

You find those sorts of more drastic interventions in the sentencing process do change sentencing patterns. But they're fairly radical. That's been the ongoing battle in this country. How radical does the change have to be? The sentencing commission in 1987 recommended presumptive sentencing guidelines, where judges would have to follow a particular guideline or explain why not.

[*Translation*]

Il y a d'autres possibilités, par exemple les lignes directrices d'application volontaire. Je crois que le comité de M. Daubney avait recommandé ce genre de lignes directrices. Reprenez-moi si je me trompe. C'est une autre possibilité.

Qu'est-ce que je pense du projet de loi? Il contient des mesures intéressantes, mais il ne va pas aussi loin que je le souhaiterais.

M. MacLellan: Ce qui m'inquiète, c'est que nous présentons l'incarcération comme une solution. Prenons le cas des États-Unis où le taux d'incarcération est le plus élevé du monde. Si c'était la solution, les États-Unis seraient le pays le plus sûr du monde. Ce n'est, bien sûr, pas le cas.

Le problème, c'est que non seulement notre système laisse à désirer, mais en plus, il n'est pas économique, puisque l'incarcération d'un détenu nous coûte chaque année 30 000$ dans un établissement à sécurité minimale, 47 000$ dans un établissement à sécurité moyenne et 69 000$ dans un établissement à sécurité maximale. Un grand pourcentage des infractions sont liées au non-paiement d'amendes ou à l'alcoolisme. Pensez-vous que l'incarcération soit la solution? Pensez-vous que c'est un bon moyen d'inciter les gens à payer leurs amendes?

À mon avis, rien n'a changé. Dans la loi, la déjudiciarisation et les mesures de rechange ne sont que des voeux pieux. Je ne suis absolument pas convaincu que le projet de loi s'attaque à la racine du problème.

M. Roberts: Ce n'est pas un projet de loi radical. Je crois qu'on peut dire en effet que l'alinéa 718.2d) n'entraînera pas une diminution du nombre d'incarcérations. Si l'on veut vraiment réduire ce nombre, il faudrait adopter des mesures plus énergiques.

La Commission de la détermination de la peine et le comité Daubney, je crois, ont présenté plusieurs autres propositions en ce sens. Il serait donc possible de renforcer les dispositions de la loi de manière à rendre la tâche plus difficile aux juges qui ont tendance à prononcer des peines d'incarcération. Il reste également les lignes directrices, qui représentent le seul moyen véritable d'imposer rapidement un changement.

M. MacLellan: De quels autres pays pourrions-nous nous inspirer pour réduire les taux d'incarcération et renforcer la loi de cette manière? Pouvez-vous nous citer d'autres exemples?

M. Roberts: C'est compliqué. Cela dépend. Dans certains pays, il existe des dispositions statutaires qui interdisent vraiment l'incarcération dans le cas de certaines infractions. C'est une solution évidente. Il existe une autre solution qui consiste à adopter des lignes directrices en matière de détermination de la peine qui interdisent l'incarcération, sauf dans le cas de certaines infractions et pour certaines condamnations antérieures, sauf dans le cas de circonstances extrêmes, et le juge doit alors justifier sa sentence.

On a constaté que de telles interventions permettaient d'influencer le processus de détermination de la peine. Toutefois, ces mesures sont assez radicales. C'est justement la question qu'on se pose au Canada actuellement. Comment doser les mesures de changement? La Commission de la détermination de la peine a recommandé, en 1987, l'adoption de lignes directrices présomptives; les juges seraient tenus de les respecter ou d'en justifier la non-application.

[*Texte*]

I think the Daubney committee favoured not presumptive guidelines but precatory guidelines, advisory guidelines. The judges would have a packet of information so they would know, well, should I send this offender to prison or not; here's some information. That's another way of reducing the level of incarceration.

Those in fact are the two principal ways that have been used, at least in North America and western Europe.

Mr. MacLellan: If you're not sending them to prison, what are you doing with them in these other jurisdictions? Have they had more success than we've had?

Prof. Roberts: "Yes and no" is the answer to that. Obviously we're talking about the development of alternative measures. We're talking about new, beefed-up alternative measures, intensive supervision on probation, alternatives of that nature, which are not the usual perception of probation as being a non-sanction.

It's a hard literature to summarize, but the results have been pretty encouraging. That is, the recidivism rate has not increased for offenders who have not been sent to prison.

Mr. MacLellan: Just looking at Bill C-90, do you think it's worth passing this, or do you think we should take it and go back to the drawing-board and do it again?

• 2045

I say that from the point of view not that this isn't a major step forward, but when you take into consideration that we're going to come around this way only every so often and if we pass this the way it is, and it's going to be a while before we come back again, and we're going to be severely deficient in that intervening time, and more so as we go along, would it not be better to go back and do a better job, so we're better preparing ourselves for our needs in the future until we revisit this subject?

Prof. Roberts: That's a $64,000 question. I would say it depends. It depends on what this bill is intended to be. My optimistic interpretation is this bill is the first step and intermediate-sanctions proposals are coming forward, and further proposals afterwards. If it is the first step, and if changes are made of the nature I have suggested—that's my personal view—then I think I would be in favour of passage. But I wouldn't necessarily be in favour of passage *tel quel*, as it is now, because I think this statement is still too murky. And I wouldn't be in favour of passage if it meant the door to reform were going to close, because if this is the only kind of sentencing reform we're going to have in this country for the next 30 years, it's not good enough; and by that I mean it's not going to change enough.

So if it closes the door, no, I'm not in favour of passage. But if it's still open, if there are things like this statutory revisiting of its impact a few years later and you can do something with it as it is. . .perhaps.

Mr. Nicholson: It is a first step, and I come from the point of view that you should take the first step, because if we don't, I don't particularly like the alternative. The facts are that if we don't pass this particular piece of legislation, Parliament will adjourn for the summer. Perhaps around the end of the summer the new Prime Minister is under an obligation, of course, to call an election. Then there's usually a one-or two-month period between the election and the resumption of parliamentary

[*Traduction*]

Je crois que le comité Daubney était moins en faveur de lignes directrices présomptives que de lignes directrices précatives ou proposées à titre indicatif. Les juges appuieraient leurs décisions sur un ensemble d'informations. Voilà un autre moyen de réduire le nombre des incarcérations.

Ce sont en fait les deux principaux moyens utilisés, tout au moins en Amérique du Nord et en Europe occidentale.

M. MacLellan: Qu'est-ce qui arrive aux délinquants s'ils ne vont pas en prison? Est-ce que les autres pays ont de meilleures solutions que nous?

M. Roberts: Oui et non. Bien entendu, il faut trouver des mesures de rechange nouvelles et renforcées, une supervision intensive au moment de la prévention, etc. Il faut penser à des mesures de ce genre et cesser de considérer la probation comme une absence de sanction.

Il est difficile de résumer, mais les résultats sont assez encourageants. Le taux de récidives n'a pas augmenté chez les délinquants qui n'ont pas été incarcérés.

M. MacLellan: Si l'on s'en tient au projet de loi C-90, pensez-vous qu'on devrait l'adopter ou croyez-vous au contraire qu'il faudrait repartir à zéro?

Cela dit, je ne pense pas que le projet de loi ne soit pas une amélioration importante, mais il faut penser qu'on n'y reviendra pas tout de suite et que si on l'adopte tel qu'il se présente actuellement, ses graves lacunes se feront sentir pendant un certain nombre d'années et s'aggraveront avec le temps. Ne serait-il donc pas préférable de tout reprendre à zéro et de faire un meilleur travail afin d'être mieux préparés à répondre à nos besoins futurs, en attendant de revenir sur le sujet?

M. Roberts: Comment répondre à cette question? À mon avis, cela dépend de l'objectif visé par ce projet de loi. Je suis optimiste et je le considère comme une première étape annonçant des propositions de sanctions intermédiaires et d'autres propositions ultérieures. Si c'est le cas, si l'on présente d'autres changements semblables à ceux que j'ai proposés, je serai favorable à l'adoption de ce projet de loi. Toutefois, je ne souhaite pas nécessairement qu'il soit adopté tel quel parce que j'estime que l'énoncé des objectifs n'est pas suffisamment clair. En outre, je ne suis pas pour l'adoption du projet de loi s'il ferme la porte aux autres réformes. Je pense que cette réforme de la détermination de la peine ne sera pas suffisante si elle n'est suivie par rien d'autre au cours des 30 prochaines années. À mon avis, les changements ne sont pas assez profonds.

Je suis donc contre l'adoption du projet de loi, s'il équivaut à fermer la porte. Cependant, si la porte reste ouverte et s'il est possible de réexaminer les effets de la loi dans quelques années et d'apporter d'autres changements, pourquoi pas?

M. Nicholson: C'est une première étape, et je pense que nous devons franchir cette première étape, parce que sinon, l'autre solution ne me sourit guère. Il faut adopter ce projet de loi avant que le Parlement n'ajourne pour l'été. Ensuite, le nouveau premier ministre se verra dans l'obligation de déclencher des élections avant la fin de l'été. Or, il faut généralement attendre un à deux mois avant que les travaux parlementaires reprennent après les élections. Par conséquent,

[*Text*]

sittings. So we're looking at the next two weeks or it's 1994. It's as simple as that. I don't think we can get around that.

I was pleased to hear you refer to the Daubney committee report. I was a member of that committee.

Prof. Roberts: Yes, I know.

Mr. Nicholson: I feel very strongly about some of the things. I'm pleased to see, as you say, the first step in this particular area being taken.

After that opening remark, let me ask you about the sentencing commission. What is your view of what the sentencing commission would do? Would it be there primarily to advise Parliament how to restructure its laws? You mentioned maximum laws. Is that the role you see? Or do you see it in addition or alternatively as being to advise the Canadian judiciary at large on where they might or should be going?

Prof. Roberts: I would have many functions. One function would be to advise Parliament about perhaps restructuring the maximum penalty. It would perhaps coordinate and liaise between information bodies such as Statistics Canada and the judiciary, providing information to judicial offices. It would undertake examination of sentencing practice periodically. We now are getting sentencing statistics in this country, finally, and there's a lot of concern over verious things such as sentences for sexual assault: they're too lenient and this sort of stuff. The sentencing commission would look at that and say, well, yes, we've looked at these sentences and they're inappropriate and we are recommending these changes. Then that could be approved by negative resolution efficiently in Parliament, and so on.

It would have a number of functions. Some of them would be dispensing information. Some would be proposing reforms for ratification or not by Parliament. There's a wide scope of activities that have to be done to keep the sentencing reform ball rolling.

Mr. Nicholson: You are aware, I know, that politicians are loathe to create another body where it may not be necessary. In your view, what could a sentencing commission do that, for instance, could not be done internally by the Department of Justice? Some of those functions, for instance collection of statistics, can be done internally. How do you envision this as being able to do something that couldn't perhaps very easily be undertaken by the Department of Justice?

• 2050

Prof. Roberts: I'd ask you, Mr. Nicholson, to take a look at my paper, because that is covered there. I know you're busy, but it's hard to answer it in one sentence.

One of the things a sentencing commission should be is independent of Parliament, and also, I think, of the Department of Justice, because the Department of Justice has a lot of things to do and at the moment I don't think it has the resources to commit to sentencing reform or to do the kinds of tasks this sort of organization will do. For example, at the moment, in my view, it can't do things such as examine whether minimum penalties are appropriate or not. There has been a lot of

[*Translation*]

nous devons agir dans les deux semaines qui viennent ou attendre 1994. C'est aussi simple que cela. Je ne pense pas qu'on puisse y échapper.

C'est avec plaisir que je vous ai entendu parler du rapport du comité Daubney. J'ai moi-même été membre de ce comité.

M. Roberts: Oui, je sais.

M. Nicholson: Certains points m'apparaissent extrêmement importants et, comme vous l'avez dit, je suis satisfait qu'un pas soit franchi dans ce domaine.

Après ces remarques préliminaires, j'aimerais vous poser une question sur la Commission de détermination de la peine. À votre avis, quel serait le rôle de cette commission? Est-ce qu'il consisterait simplement à conseiller le Parlement sur les modifications à apporter aux lois? Vous avez parlé des lois régissant la peine maximale. Serait-ce son rôle? Ou alors, pensez-vous qu'il consisterait plutôt, ou en plus, à conseiller les milieux judiciaires canadiens en général sur les options qu'ils pourraient ou devraient prendre?

M. Roberts: À mon avis, elle aurait plusieurs fonctions. Une d'entre elles consisterait à conseiller le Parlement, par exemple au sujet de la reformulation de la peine maximale. Elle pourrait coordonner le flux des informations entre les organismes tels que Statistiques Canada et le secteur judiciaire. Périodiquement, elle examinerait les pratiques en matière de détermination de la peine. Nous disposons enfin de statistiques sur cette question au Canada et on se rend compte, par exemple, que les sentences imposées aux auteurs d'agressions sexuelles sont trop clémentes. La Commission de détermination de la peine se pencherait sur de telles questions et présenterait des recommandations lorsqu'elle le jugerait nécessaire. Ces recommandations seraient assujetties à l'application de la procédure parlementaire de résolution négative.

La commission aurait un certain nombre de fonctions. Certaines d'entre elles consisteraient à diffuser les informations; d'autres à proposer des réformes soumises ou non à l'approbation du Parlement. Il y a toutes sortes d'activités à entreprendre pour poursuivre la réforme de la détermination de la peine.

M. Nicholson: Les politiciens, vous le savez, n'aiment pas créer de nouveaux organismes lorsque cela n'est pas nécessaire. À votre avis, quelles sont les activités que pourrait avoir la Commission de détermination de la peine et que le ministère de la Justice ne pourrait pas entreprendre lui-même? Il pourrait se charger de certaines fonctions comme la collecte des statistiques, par exemple. Quelles sont, à votre avis, les activités que le ministère de la Justice ne peut pas entreprendre très facilement et qui pourraient être confiées à la commission?

M. Roberts: Monsieur Nicholson, vous trouverez réponse à votre question dans mon mémoire. Je sais que vous êtes pressé, mais il est difficile de répondre à votre question en une seule phrase.

À mon avis, la Commission de détermination de la peine devrait être indépendante du Parlement et également du ministère de la Justice, parce que la mission de ce ministère est très vaste et qu'il ne dispose pas pour le moment des ressources nécessaires pour entreprendre une réforme de la détermination de la peine ou d'autres activités qui seraient confiées à la commission. En ce moment, par exemple, il me semble que le ministère ne peut pas se pencher sur le bien-fondé des peines

[*Texte*]

criticism of minimum penalties, a lot of criticism of the maximum penalty structure—those sorts of activities need to be done by a body that is not going to be pressured.

One of the difficulties with sentencing reform in the U.S., where it's done to a degree by politicians, who, with all due respect, sir, will vote in a package of minimum penalties. . ."we have to do something about drug dealing, so let's have 42 minimum penalties". . . The result is a nightmare. That's not the way sentencing reform should proceed. It should proceed by rational policy development and then approval or not by Parliament.

Those sorts of things need to be done.

On that last point, the incarceration rates in the U.S. are soaring in large part because of these minimum penalties that have been introduced. Everybody pretty well agrees, with a few exceptions, minimum penalties are simply a waste of time and money and create injustices and so on. We've had the Supreme Court decision in the *Smith* case regarding, as you know, a minimum penalty for importing. Those sorts of issues need to be examined by an independent body.

We're not talking about a huge independent body. We're talking about a fairly tight commission. The commission Mr. Daubney's committee recommended, an integrated commission, is also an interesting idea. But we're not talking about a huge enterprise that would require huge resources.

The Chairman: Thank you very much, Professor, for appearing before us this evening. Your input has been helpful.

Our next scheduled witnesses are from the John Howard Society, Mr. Jim MacLatchie and Christine Leonard. We also had the Elizabeth Fry Society. I don't know if it was to be a joint presentation or separate.

Mr. Jim MacLatchie (Executive Director, John Howard Society): Mr. Chairman, it was not intended to be a joint one. We offered to share time because of the timetable.

The Chairman: I don't see them here as yet, so we will ask you to make your opening comments.

Welcome to the committee.

Mr. MacLatchie: Mr. Chairman, I'd like to introduce to you Christine Leonard, who is Director of Research for the John Howard Society of Alberta and who was instrumental in preparing the brief we have. At the end of this session I'd be happy to hand that brief to the clerk. I apologize for not having copies, nor are they in French, but the amount of time available to us was restricted. That's the result.

For the sake of the record, I should thank you particularly for having contacted us to respond and to appear, because you know of our abiding interest in the whole process from the beginning. We've been desperately anxious to share with you our perception about how things work from the point of view we have had in working with offenders for so many years across the country.

Mr. Chairman, with your indulgence, I would like to read from the conclusion of our report. That summarizes it.

[*Traduction*]

minimales. Les peines minimales ont soulevé beaucoup de critiques, tout comme les peines maximales. . .ces questions doivent être examinées par un organisme qui est à l'abri des pressions.

La réforme de la détermination de la peine pose problème aux États-Unis, du fait qu'elle est entre les mains de politiciens qui, sauf votre respect, sont enclin à adopter en bloc un ensemble de peines minimales. . ."il faut faire quelque chose contre le trafic de drogues; adoptons 42 peines minimales". . .le résultat est un cauchemar. La réforme de la détermination de la peine ne devrait pas se faire de cette manière, mais plutôt par l'élaboration d'une politique rationnelle soumise à l'approbation du Parlement.

Voilà comment il faudrait procéder.

Enfin, si les taux d'incarcération sont à la hausse aux États-Unis, c'est en grande partie à cause de l'adoption de ces peines minimales. À peu près tout le monde s'accorde à dire que les peines minimales, à quelques exceptions près, sont une perte de temps et d'argent, une cause d'injustice, etc. La Cour suprême a prononcé un jugement dans l'affaire *Smith* concernant, comme vous le savez, l'application d'une peine minimale pour importation. Il faudrait que ce genre de questions soit examiné par un organisme indépendant.

Il n'est pas question de créer un énorme organisme indépendant, mais plutôt une commission assez restreinte. La commission intégrée, qu'a recommandée M. Daubney, est également une idée intéressante. Mais il n'est pas question de créer une énorme entreprise qui nécessiterait des ressources énormes.

Le président: Merci beaucoup d'être venu témoigner ce soir. Vos commentaires ont été très utiles.

Nos prochains témoins sont Jim MacLatchie et Christine Leonard de la Société John Howard. Nous avions également prévu un témoin de la Société Elizabeth Fry. Je ne sais pas si vous aviez l'intention de présenter un témoignage commun ou séparé.

M. Jim MacLatchie (directeur général, Société John Howard): Monsieur le président, nous n'avions pas l'intention de présenter un exposé commun. Nous avons tout simplement proposé de partager le temps qui nous était imparti.

Le président: Puisque les autres témoins ne sont pas encore arrivés, je vais vous demander de faire vos remarques préliminaires.

Bienvenue au comité.

M. MacLatchie: Monsieur le président, permettez-moi de vous présenter Christine Leonard qui est directrice de la recherche au bureau de la Société John Howard de l'Alberta et qui a participé à l'élaboration du mémoire que nous allons vous présenter. À la fin de la séance, je le remettrai au greffier. Veuillez m'excuser de ne pas avoir de copie ni de version française, mais le temps dont nous disposions étant limité, nous n'avons pu faire autrement.

Permettez-moi de vous remercier, afin que cela soit consigné au procès-verbal, de nous avoir demandé de venir témoigner. Vous connaissez en effet l'intérêt que nous portons à tout ce processus depuis le début. Nous sommes impatients de partager avec vous la perception que nous avons des choses, étant donné nos nombreuses années d'expérience de l'intervention auprès des délinquants dans les diverses régions du pays.

Si vous le permettez, monsieur le président, je vais vous lire la conclusion de notre rapport qui résume notre perception.

[*Text*]

Bill C-90 is disappointing as an outcome of *Directions for Reform*. It includes important proposals, such as purpose and principles of sentencing. Yet it diminishes the intent of the principles to reduce the use of incarceration and it offers no guidelines for the proper use of the principles or the sanctions.

• 2055

The proposed principles and purposes are significantly different from those proposed in both the sentencing commission report and *Directions for Reform*.

Finally, it is very weak in promoting the principle of the use of incarceration as a last resort and use of the least restrictive punishment necessary in the circumstances.

It is frustrating once again to have to respond to legislation that is only one component in a series of changes to the criminal justice process. It makes it difficult for us to evaluate the impact of the proposals and to respond to consultations appropriately. We are disappointed that Bill C-90 lacks the vision and commitment to meaningful changes in the manner and with the possibilities for sentencing that are really available to us.

In spite of these comments, however, the John Howard Society of Canada would like to support the passage of Bill C-90, subject to a couple of changes. First, the statement of purpose and principles of sentencing found in *Directions for Reform* should be included in Bill C-90, including all the statements dealing with restrictions on the use of incarceration. Second, the proposal to allow for breach of probation to be proceeded with by way of indictment and with the possibility of incarceration for up to two years should be deleted from the legislation, in our view.

The Chairman: Thank you, Mr. MacLatchie.

Mr. MacLellan: I think my first question has just been answered: whether you support the bill or not. Is it worth proceeding with this bill at present, or should we go back and make some significant changes to the bill? You say you would make those two changes you have suggested and it would be acceptable, but do you think we can do much better if we take a little more time? The chances are it will not come forward in this Parliament anyway. It would come forward presumably early in the next Parliament. For the few months we are talking about, could we use that time to come forward with a better bill?

We have spent a long time on this. We have waited a long time. People just do not seem to be really excited about this bill.

Mr. Nicholson: I am excited about this bill.

Mr. MacLellan: I do not know what that says. I think we have to do something a little different in our lives as members of Parliament, then.

Mr. Nicholson: That is right.

[*Translation*]

Nous sommes déçus de constater que le document *Vers une réforme* n'ait pas eu d'autre suite que le projet de loi C-90. Celui-ci comprend des propositions importantes telles que la définition des objectifs et principes de la détermination de la peine. Et pourtant, il ramène l'intention des principes à une réduction du recours à l'incarcération et n'offre aucune ligne directrice sur la façon d'appliquer les principes et les sanctions.

Les principes et objectifs proposés sont nettement différents de ceux que proposaient le rapport de la Commission de la détermination de la peine et le document *Vers une réforme*.

Enfin, le projet de loi n'insiste pas assez sur le principe du recours à l'incarcération en dernier ressort et le recours à la peine la moins restrictive possible, compte tenu des circonstances.

Encore une fois, nous regrettons d'avoir à nous prononcer sur une loi qui n'est qu'un élément dans une série de changements apportés au processus de justice pénale. Pour cette raison, il nous est difficile d'évaluer l'incidence des propositions et de réagir de manière appropriée. Nous sommes déçus de constater qu'il manque dans le projet de loi C-90 une vision et un engagement à propos des changements significatifs que nous serions pourtant en mesure de réaliser dans le domaine de la détermination de la peine.

Cela étant dit, la Société John Howard du Canada appuie l'adoption du projet de loi C-90, moyennant quelques changements. Tout d'abord, le projet de loi C-90 devrait intégrer les objectifs et les principes énoncés dans *Vers une réforme*, y compris toutes les propositions visant à réduire le recours à l'incarcération. Deuxièmement, nous estimons qu'il faudrait supprimer du projet de loi la proposition visant à traiter les manquements aux conditions de la probation par voie de mise en accusation, avec possibilité d'incarcération pouvant aller jusqu'à deux ans.

Le président: Merci, monsieur MacLatchie.

M. MacLellan: Je crois que vous venez de répondre à ma première question qui consistait à vous demander si vous étiez pour ou contre le projet de loi. D'après vous, doit-on adopter le projet de loi tel quel ou serait-il préférable de le reprendre et d'y apporter des changements importants? Vous affirmez que le projet de loi sera acceptable si on lui apporte les deux changements que vous venez de proposer, mais pensez-vous que le projet de loi sera encore meilleur si nous prenons un peu plus de temps? De toute façon, il est fort probable qu'il ne sera pas adopté au cours de la présente législature, mais plutôt au début de la prochaine. Pouvons-nous utiliser ces quelques mois pour préparer un meilleur projet de loi?

Nous y avons consacré beaucoup de temps. Nous l'attendons depuis longtemps. Personne ne semble emballé par ce projet de loi.

M. Nicholson: Moi, si.

M. MacLellan: Je ne sais pas ce que cela veut dire. Je pense que les députés doivent agir un peu différemment.

M. Nicholson: C'est vrai.

[*Texte*]

Mr. MacLatchie: I was fortunate enough to hear you ask Julian Roberts that very question, and I must commend him for his answer. We are in the same dilemma. Frankly, it has been a struggle all the way through, and we are saying maybe we can start here, and if that is not the end of the process, then it is quite legitimate for us to carry on as is.

It has been such a long process that one gets really frightened about going to the drawing-board. We might have said that at one point, but there was a vision, you remember, in *Directions for Reform*, a real vision, and in the Daubney report and so on. At that time we were quite enthusiastic about the potential.

The potential is still there. The elements we were looking for in this particular piece happen to hang a lot on alternatives to sentencing, intermediate sanctions and that kind of thing, and we are still enthusiastic and excited about the potential for those. But heaven help us if that is the end of it. We hope and pray it is not.

Frankly, what turns out to be wrong about it, we recognize, will be back on the table for legislative review in some time anyway. The YOA came back. Amendments have been made and proposed. We have to deal with that as it comes.

• 2100

Mr. MacLellan: I'm not convinced, though, that in the scheme of things it's going to come back this soon. When I look at how long it's taken, to think we're going to go through it again and come back again, I just wonder if it's not better to deal with this.

I just wonder, sir, with the John Howard Society. . .no organization is better to ask. Is overloading our jails with people who haven't paid fines, theft, and so on the answer? I mean the cost. Where are we going, frankly, in this manner? Isn't it going to be self-defeating? Isn't it going to be a catch-22 on society eventually?

Ms Christine Leonard (Researcher, John Howard Society): What we identify in our brief as lacking in Bill C-90 is a stronger statement of purpose and principles dealing with the overuse of incarceration, dealing with not using the maximum punishment in all cases. Those kinds of safeguards are not contained in Bill C-90. If we were going to take another look at it, we'd certainly like to see that kind of thing in there.

The other issue about Bill C-90 is it doesn't address intermediate sanctions, so trying to evaluate the proposals contained in Bill C-90 is difficult, knowing we're going to be looking at another piece of legislation probably within a year dealing with intermediate sanctions. The proper use of intermediate sanctions hinges on a clear statement of purpose and principles about the use of incarceration and the use of community sanctions.

Mr. MacLellan: The thing is, though, we're just trying to inject intermediate sanctions into this bill when we could in fact design a new bill weaving intermediate sanctions in here with a new statement of purpose so the whole thing is balanced. I wonder if it is a problem with our society. Is it the fact that we're going through a period in our society where the public is requiring these periods of incarceration, that they don't feel that diversion or alternate methods are protecting them or giving

[*Traduction*]

M. MacLatchie: J'ai eu la chance d'être là lorsque vous avez posé cette même question à Julian Roberts et je le félicite pour sa réponse. Nous avons le même dilemme que lui. Il a fallu déployer beaucoup d'énergie et nous pensons qu'il est juste d'accorder notre appui au projet de loi, dans la mesure où c'est une première étape et non pas la fin d'un processus.

Le processus a été si long qu'on a vraiment peur de revenir à la case départ. Nous l'avons peut-être dit, à un moment donné, mais il y avait une vision dans *Vers une réforme*, une véritable vision, et dans le rapport Daubney également. À l'époque, le potentiel nous paraissait intéressant.

Le potentiel existe toujours. Ce que nous recherchons surtout dans ce projet de loi, ce sont des solutions de rechange à la détermination de la peine, aux peines d'une durée indéterminée, etc., et le potentiel nous paraît toujours aussi intéressant. Mais nous espérons de tout coeur que ce n'est pas la fin de la réforme.

À vrai dire, nous sommes bien conscients que ce qui se révélera inapproprié fera de toute façon l'objet d'un réexamen dans quelque temps. La Loi sur les jeunes contrevenants a fait l'objet d'un tel examen, des amendements ont été proposés et adoptés. Il faut savoir s'adapter aux circonstances.

M. MacLellan: Malgré tout, je ne suis pas convaincu que cette loi sera réexaminée de sitôt. Compte tenu du temps qu'il nous a fallu pour en arriver jusque-là, je me demande s'il ne serait pas préférable d'adopter le projet de loi plutôt que de tout recommencer.

La Société John Howard est certainement la mieux placée pour répondre à ma question. À votre avis, la solution ne consiste-t-elle pas à libérer de nos prisons les individus qui n'ont pas payé leurs amendes ou qui ont commis des vols? Je pense au coût. Ne pensez-vous pas que notre société se dirige tout droit vers un échec et que cette façon de procéder est un véritable cercle vicieux?

Mme Christine Leonard (recherchiste, Société John Howard): Nous précisons dans notre mémoire que ce qui manque au projet de loi C-90, c'est une affirmation plus nette des objectifs et des principes concernant le recours trop fréquent à l'incarcération et préconisant de ne pas appliquer la peine maximale dans tous les cas. Le projet de loi C-90 ne contient aucune de ces garanties. Voilà quelques-uns des éléments que nous aimerions y intégrer si nous avions le loisir de le réétudier.

L'autre point, c'est que le projet de loi C-90 ne traite pas des peines d'une durée indéterminée. Par conséquent, il est difficile de porter un jugement sur les propositions qu'il contient sachant que nous serons amenés, d'ici un an, à nous pencher sur d'autres propositions concernant les peines d'une durée indéterminée. Pour les utiliser à bon escient, il faut disposer d'un énoncé clair des objectifs et des principes régissant le recours à l'incarcération et aux sanctions communautaires.

M. MacLellan: Le problème, à mon avis, c'est que nous essayons d'inclure les peines d'une durée indéterminée dans ce projet de loi alors qu'on pourrait présenter un nouveau projet de loi combinant les peines d'une durée indéterminée et une nouvelle définition des objectifs, de manière à atteindre un meilleur équilibre. Je me demande si cela pose problème dans notre société. Nos concitoyens estiment-ils que ces périodes d'incarcération sont nécessaires et que la déjudiciarisation ou les

[*Text*]

them the sense of retribution they need? Is this governing our thinking so that we're really becoming counter-productive?

Mr. MacLatchie: What I'm tempted to say is that it's the political process that caused us the grief.

The notion of having a complete package from sentencing to corrections and after care was perfectly reasonable and legitimate. It was perfectly reasonable to proceed legislatively from intermediate sentencing to alternatives and so on into corrections. Somehow or other we believe it is a political process that caused this thing to work itself backwards. If there is public concern out there—and there is—I submit there's another kind of public concern going on and it's a kind of groundswell for alternatives that says yes, we have to deal with the difficult problems, but, yes, we need alternatives too. There needs to be another way. We're hopeful that some of this will govern the future and how we handle all this.

You recall that the YOA legitimized alternatives for the first time legislatively and that kind of thing is the potential we see worth developing here. As the pressure comes on the increase in the cost of managing a very large expanding correctional system, that's going to be one of the ways in which we can handle it from a very pragmatic, non-social-work direction.

Mr. MacLellan: Is it perhaps that we as Canadians don't want to become involved in sentencing? If we can put them all in jail, they're out of sight, out of mind. Is it perhaps a whole new re-education of our society to get people involved in the actual sentencing and diversion in alternate methods, to make people believe that this is the responsibility of society and not a large government lock-up? Does there have to be a re-education and a realignment of thinking before we can get off on the right approach to this?

• 2105

Ms Leonard: Yes, I think *Directions for Reform* identified the need for public education. I don't see any of that commitment to public education in either Bill C-36 or Bill C-90. Second, I think there are opportunities within the young offenders system, for example, to involve the public. If you start an alternatives measures program for young offenders and you have a victim-offender mediation program, then you have the community involved. The community justice panels under section 69 of the Young Offenders Act are a very effective way of getting the community involved. Those opportunities don't exist for adults, but they are essential.

Mr. MacLellan: With young offenders, we seem to be moving in the other direction. We seem to be wanting to transfer more and more to adult court, and not just for violent crimes. We have facilities where we deal with adult offenders, so

[*Translation*]

autres solutions ne leur accordent pas une protection suffisante ou ne punissent pas suffisamment les délinquants? Est-ce que cette attitude influence notre raisonnement et nous rend improductifs?

M. MacLatchie: Je suis tenté de dire que c'est le processus politique qui est en cause.

Il nous paraissait tout à fait raisonnable et légitime de présenter un ensemble complet traitant à la fois de la détermination de la peine et du service correctionnel, en passant par l'assistance post-pénale. Il nous paraissait tout à fait raisonnable de proposer un projet de loi traitant des peines d'une durée indéterminée, des solutions de remplacement et des mesures correctionnelles. Nous sommes convaincus que le recul est dû au processus politique. Il est indéniable que la population est inquiète, mais je suis convaincu qu'elle réclame des solutions de remplacement et qu'elle exige que l'on s'attaque de front à ces problèmes difficiles. Il faut trouver une autre façon de procéder. Nous espérons que certains de ces principes nous guideront à l'avenir.

Vous vous souvenez que la Loi sur les jeunes contrevenants a légalisé pour la première fois certaines solutions de remplacement. C'est ce que nous voulons renforcer avec ce projet de loi. Les pressions qui se font sentir à la suite de l'augmentation des coûts de gestion d'un service correctionnel pléthorique nous inciteront à nous attaquer au problème de manière pragmatique plutôt que dans la perspective d'un travailleur social.

M. MacLellan: Les Canadiens ne veulent peut-être pas entendre parler de la détermination de la peine. Si on peut mettre tous les délinquants en prison, ils ne préoccuperont plus personne. Il faudrait peut-être refaire toute l'éducation de notre société pour que les gens prennent part véritablement à la détermination des peines et aux mesures de substitution, pour qu'ils prennent conscience du fait qu'il s'agit là d'une responsabilité de la société et non pas simplement d'une chasse gardée du gouvernement. Peut-être faudrait-il faire une rééducation et changer les mentalités si l'on veut véritablement avancer de ce point de vue?

Mme Leonard: Oui, je crois que le document *Vers une réforme* a reconnu la nécessité de procéder à l'éducation du public. Je ne vois pas que des engagements ont été pris en ce sens, que ce soit dans le projet de loi C-36 ou dans le projet de loi C-90. Je considère par ailleurs que le système des jeunes contrevenants, par exemple, offre au public la possibilité de s'impliquer. Lorsqu'on met en place des mesures de substitution destinées aux jeunes contrevenants et lorsqu'on assure le fonctionnement d'un programme de médiation entre les victimes et les délinquants, on fait participer la collectivité. Les comités de justice pour la jeunesse que prévoit l'article 69 de la Loi sur les jeunes contrevenants sont un moyen très efficace de faire participer la collectivité. Ces possibilités n'existent pas pour les adultes; elles sont pourtant indispensables.

M. MacLellan: En ce qui a trait aux jeunes contrevenants, il semble que nous ayons choisi la voie opposée. Il semble que nous cherchions à traduire de plus en plus de gens devant les tribunaux pour adultes, et pas simplement lorsqu'ils ont commis

[*Texte*]

let's put some of the youth in there and really shake them up. I think we are increasingly doing this with our aboriginal youth too, so the trend isn't in the right direction. What do we have to do to deal with this, to bring it into focus?

Mr. MacLatchie: Remember that we do have more mediation, victim-offender reconciliation programs and alternatives in this country than we ever had before. It is a strange phenomenon, and again I do accept the pressure for punishment, but at the same time I see an incredibly large number of new programs coming up for all kinds of things that are community-based, such as sex offender programs, some of which we are operating, all of which is good. That is where the real education is coming from. It is not an academic education, it is a hands-on "we have to solve this thing together" kind of exercise.

Your own committee has produced a report about crime prevention and has talked about the community base. I can't think of a better vehicle for that kind of public education. We have an opportunity to make it happen and I believe we should go. The anomaly is there, I concede that, but it is working two sides. Let us not forget the good things that are happening as a result of what has opened up.

Mr. MacLellan: I agree completely. There are some very good things going on. Maybe we should concentrate on those.

Is this tendency to want to go to incarceration a feeling that perhaps it is the only thing that will work, without perhaps a full understanding of what these other measures are doing and can do? Perhaps it would help us to open up the subject, to have the education and the information. If we can bring it into a community focus, that will help us and then we can deal with it openly in our legislation.

Mr. MacLatchie: It would be nice, for example, if the Liberal Party policy paper that was issued had put crime prevention at the front end of the paper, instead of at the tail end, in order to make that very point. That is the kind of leadership we really need.

Mr. MacLellan: Yes, I thought it was. Maybe I was reading it upside down.

The Chairman: We politicians have a tendency to start at the back and look for the conclusions.

Mr. Nicholson: I want to pick on Mr. MacLellan's point about the tendency of the public to want incarceration. One example given to you was the transfer of non-violent youth to a adult court, which is filling up our jails with offenders for non-payment of fines.

• 2110

I actually get pressure; people write to me and petition. My perception of the public is that it's not actually people who haven't paid their fines or non-violent youth that people are most concerned about and who are most willing to use

[*Traduction*]

des crimes violents. Nous avons des établissements pour incarcérer les délinquants adultes, et nous avons décidé d'y mettre un certain nombre de jeunes pour leur apprendre à vivre. J'ai l'impression que c'est aussi de plus en plus ce que nous faisons avec les jeunes autochtones, et nous nous orientons ainsi dans une mauvaise direction. Que faut-il faire pour prendre de la perspective?

M. MacLatchie: N'oubliez pas que nous avons aujourd'hui dans ce pays plus de mesures de substitution et de programme de médiation et de réconciliation entre les victimes et les délinquants que jamais auparavant. C'est un phénomène étrange, et je vous répète que je suis d'accord sur la nécessité du châtiment, mais je vois apparaître parallèlement un nombre incroyable de nouveaux programmes qui s'inspirent de toutes sortes de démarches communautaires, notamment des programmes destinés aux agresseurs sexuels, dont certains fonctionnent déjà et qu'il convient de toute façon d'applaudir. C'est là que se fait la véritable éducation. Ce n'est pas une éducation scolaire, c'est un exercice pratique qui consiste à se dire «c'est ensemble qu'il faut résoudre telle ou telle chose».

Votre comité a lui-même préparé un rapport sur la prévention de la criminalité et a évoqué la question de l'implantation communautaire. Je ne connais pas de meilleur moyen d'éduquer le public. Nous avons la possibilité d'y parvenir et je considère qu'il faut le faire. Il y a une situation paradoxale, je le concède, mais il faut voir les deux côtés de la médaille. N'oublions pas ce qui est sorti de bon de cette nouvelle aventure.

M. MacLellan: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Il y a d'excellentes choses qui se passent en ce moment. Nous devrions peut-être les faire ressortir davantage.

Cette tendance en faveur de l'incarcération vient-elle du sentiment qu'il n'y a éventuellement que cette solution qui donne des résultats, sans chercher à comprendre en quoi consistaient ces autres mesures et ce qu'elles permettaient d'accomplir? Il serait peut-être bon de discuter bien franchement de la question, de faire à la fois de l'éducation et de l'information. Si nous pouvions en discuter à l'échelle de la collectivité, ce serait une bonne chose et nous pourrions ensuite traiter ouvertement de la question dans nos lois.

M. MacLatchie: Il aurait fallu, par exemple, que le document d'orientation politique du Parti libéral traite de la prévention de la criminalité au début et non pas à la fin du texte pour bien souligner ce point. C'est de ce genre d'inspiration dont on a besoin.

M. MacLellan: En effet, je pensais que c'est ce qui avait été fait. Je l'ai peut-être lu à l'envers.

Le président: Nous, politiciens, avons tendance à commencer par la fin pour voir les conclusions.

M. Nicholson: Je vais enchaîner sur l'observation de M. MacLellan concernant la tendance qu'a l'opinion publique à réclamer l'incarcération. On vous a donné l'exemple du transfert des jeunes non violents devant les tribunaux pour adultes, et c'est ainsi que nos prisons se remplissent de gens qui n'ont pas payé leurs amendes.

Dans la pratique, je fais l'objet de pressions; les gens m'envoient des pétitions. D'après ce que je peux voir, ce ne sont pas en fait les contrevenants qui n'ont pas payé une amende ou les jeunes non violents qui préoccupent le plus l'opinion

[*Text*]

incarceration. Most of the time people writing to me or seeing me are talking about violent offenders, youth who have committed murder, for instance. Are you hearing that or are you finding that people are saying we should lock up everybody? You haven't paid your fine, so into jail you go. I find people are more and more concerned about the violent end of criminal offences as opposed to shoplifting or some of the other things. What are you hearing?

Ms Leonard: In my experience, that's what we're hearing. We're hearing that there needs to be a differentiation between violent and non-violent offenders and there need to be suitable and effective community sanctions for non-violent offenders. That's the message we've been hearing. I would really like to see bills such as Bill C-90 make that commitment. I don't think the differentiation is strong enough in Bill C-90 and the need for community sanctions.

Mr. Nicholson: One of the things you mentioned about Bill C-90 was a statement about not using the maximum sentences. Are you finding that judges are using the maximum sentences in inappropriate circumstances, or did I not hear you?

Ms Leonard: No, that's not what I'm saying. It's just that there should be a principle that the maximum not be the first choice, that the maximum is used only in the most onerous and serious of cases.

Mr. Nicholson: Under the present system do you find judges using the maximum sentence as a first choice?

Ms Leonard: Yes.

Mr. Nicholson: For what kinds of crimes are they using the maximum sentence?

Mr. MacLatchie: There's a tendency to go that route anyway. You remember we've talked around this table many, many times about the confusion about what parole is and how that all works and so on. I suspect the tendency to maximum sentencing—and it's a tendency, not an absolute thing—is really because a number of judges don't understand how the whole thing works. They say that if the parole board is going to let you out early, then they are going to make sure you get the maximum right up front.

That's one of the reasons we've supported, for example, sentencing guidelines that say let's take some parameters so that you can work within that in some rational sentencing, and avoid all the other problems we had of excessive sentencing or under-excessive—I can't find the word—but less than appropriate sentences and the disparities we were concerned about. That's one way of going about it, and the Sentencing Commission had laid all that out.

[*Translation*]

publique et que les gens veulent voir jetés en prison. La plupart de ceux qui m'écrivent ou qui viennent me voir me parlent des violents, des jeunes qui ont commis un meurtre, par exemple. Est-ce bien ce que vous entendez dire vous aussi, ou avez-vous l'impression que l'opinion publique réclame que l'on mette tout le monde sous les verrous, ceux qui n'ont pas payé leurs amendes comme les autres? J'ai l'impression que la population est de plus en plus préoccupée par la violence par opposition aux petits larcins. Qu'est-ce que vous recevez comme échos, vous?

Mme Leonard: Personnellement, c'est aussi ce que j'entends dire. Qu'il faut faire une distinction entre la criminalité violente et non violente, et qu'il convient de mettre en place des sanctions communautaires efficaces pour les délinquants non violents. C'est le message qui arrive à nos oreilles. J'aimerais beaucoup que l'on aille dans ce sens dans des textes comme le projet de loi C-90. Je ne crois pas que l'on y fait suffisamment les distinctions voulues ou que l'on y accorde leur juste place aux sanctions communautaires.

M. Nicholson: Vous avez entre autres déclaré au sujet du projet de loi C-90 qu'il ne fallait pas recourir aux peines maximales. Est-ce qu'à votre avis les juges ont recours aux peines maximales dans des circonstances qui ne s'y prêtent pas, ou est-ce que je vous ai mal compris?

Mme Leonard: Non, je voulais simplement dire qu'il faut partir du principe que la peine maximale ne doit pas être la solution à adopter en premier, que l'on ne doit y avoir recours que dans les cas les plus graves et les plus caractérisés.

M. Nicholson: Dans le système actuel, avez-vous le sentiment que les juges ont lestement recours aux peines maximales?

Mme Leonard: Oui.

M. Nicholson: Pour quel type de criminalité ont-ils recours à ces peines maximales?

M. MacLatchie: C'est de toute façon la tendance actuellement. Souvenez-vous que nous avons parlé à maintes reprises autour de cette table de la confusion qui règne au sujet des libérations conditionnelles, de la façon dont opérait cette mesure, etc. J'imagine que la tendance à imposer des peines maximales—et il s'agit là d'une tendance, pas d'un comportement systématique—s'explique finalement par le fait qu'un certain nombre de juges ne comprennent pas le fonctionnement du système. Ils se disent qu'à partir du moment où la commission des libérations conditionnelles va libérer le détenu avant l'expiration de sa peine, il est préférable de lui infliger le maximum dès le départ.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes déclarés en faveur, par exemple, de l'élaboration de lignes de conduite en matière de détermination des peines qui fixent un certain nombre de paramètres dont on peut s'inspirer pour prononcer des peines ayant un caractère suffisamment rationnel en évitant ainsi toutes les autres difficultés que nous ont causé les peines excessives ou, au contraire, les peines—je cherche le mot—disons mal adaptées à la gravité de l'acte commis, et les disparités qui sont à l'origine de nos préoccupations. C'est l'une des façons de procéder et la commission de la détermination des peines a bien cerné le problème.

[*Texte*]

Mr. Nicholson: Except it was somewhat frustrating dealing with one in a series of changes to different components of the criminal justice system. I guess I make a plea for sympathy or empathy with those of us who have to deal with it.

It actually is very difficult. Every time you touch one part of the Criminal Code you spawn a whole host of hearings and discussions as to what that actually should be. I suppose we know less than you, and others who deal with this would love to have the whole package, the whole Criminal Code, the whole thing done at one time. It wouldn't be easy and it may be impossible, so we actually break it down, maybe more often than we should, but it allows us to deal with it, having a reasonable expectation that maybe some of these changes can be made if we break it down.

Ms Leonard: In and of itself, dealing with one piece at a time isn't the problem. The issue is more dealing with it from the back end of the system first, dealing with corrections before you deal with sentencing before you deal with community sanctions. That's quite difficult, because one necessarily impacts on the next one.

The Chairman: I want to thank the John Howard Society for appearing before us and sharing your thoughts with us this evening.

Mr. MacLatchie: Thank you, Mr. Chairman, for making the arrangements so that we could meet with you on a day that's—

The Chairman: I'm glad we were able to work it out to the benefit of all of us.

At this point I'd like to call forward, from the Elizabeth Fry Society, Ms Kim Pate, the executive director. Welcome to the committee.

Ms Kim Pate (Executive Director, Elizabeth Fry Society): Thank you.

• 2115

The Chairman: We'll proceed with hearing opening comments and then follow up with some questions by committee members. So welcome to the committee and please share with us your thoughts.

Ms Pate: I do want to apologize. Our board member had to be called away for an emergency. She was here earlier this afternoon; she did send her apologies. Karen Rodgers was going to be in attendance.

As you are no doubt aware, CAEFS is a federation of 21 autonomous societies across the country whose primary focus is women in conflict with the law, or women who are at risk of being in conflict with the law, and it's from that perspective that we bring our comments, obviously.

To start off with, we want to thank you very much for inviting us and for setting up all these wonderful hourly arrangements that you've had to make. We'd also like to come directly to some of the points we'd like to make, and these are that we would have liked to have seen in this bill a clearer direction in terms of seeing in some of the recommendations of the Sentencing Commission, as well as directions for reform, that incarceration be used as a last resort. We feel that one of

[*Traduction*]

M. Nicholson: Sauf qu'il est assez décourageant d'avoir à aborder chacun des changements apportés à toute une série d'éléments différents du système d'administration de la justice pénale. Je réclame ici un peu de sympathie et de compassion pour ceux d'entre nous qui doivent s'atteler à cette tâche.

C'est en fait bien difficile. Chaque fois que l'on touche une partie quelconque du Code criminel, on déclenche toute une série de nouvelles audiences et de nouvelles discussions pour savoir ce qu'il faut faire. Je suppose que nous en savons moins que vous et que d'autres qui aimeraient que le Code criminel soit revu dans sa totalité. Ce n'est pas facile et peut être même impossible à faire et c'est pourquoi nous examinons en fait les problèmes un à la fois, peut-être plus souvent que nous le devrions, mais ça nous permet de faire avancer les choses avec un espoir raisonnable d'arriver à des résultats concrets.

Mme Leonard: En soi, la difficulté ne vient pas du fait que l'on traite les problèmes un par un. Elle vient plutôt du fait que l'on commence d'abord par la fin, que l'on traite du domaine correctionnel avant d'aborder la question de la détermination des peines et des sanctions de type communautaire. Il est bien difficile de procéder ainsi parce que tous les problèmes s'enchaînent nécessairement.

Le président: Je tiens à remercier la Société John Howard d'avoir comparu devant nous cet après-midi et de nous avoir fait part de ses observations.

M. MacLatchie: Merci, monsieur le président, d'avoir pris des dispositions pour que nous puissions vous rencontrer un jour comme celui-ci qui. . .

Le président: Je suis heureux d'avoir pu faire le nécessaire dans l'intérêt de tout le monde.

Je vais maintenant donner la parole à Kim Pate, la directrice générale de la Société Elizabeth Fry. Je vous souhaite la bienvenue devant le comité.

Mme Kim Pate (directrice générale, Société Elizabeth Fry): Merci.

Le président: Nous allons d'abord entendre votre exposé et les membres du comité vous poseront ensuite quelques questions. Le comité vous souhaite donc la bienvenue et est tout disposé à vous écouter.

Mme Pate: Je vous prie tout d'abord de m'excuser. Notre membre du conseil d'administration a dû partir pour une raison urgente. Elle était ici un peu plus tôt cet après-midi; elle vous fait parvenir ses excuses. Karen Rodgers devait assister à cette séance.

Comme vous le savez certainement, l'ACSEF regroupe 21 sociétés autonomes dans le pays qui s'intéressent principalement aux femmes qui ont des démêlés avec la justice ou qui risquent d'en avoir, et c'est évidemment dans cette optique que nous vous faisons part de nos observations.

Nous tenons tout d'abord à vous remercier chaleureusement de nous avoir invitées et d'avoir pris les dispositions voulues pour faciliter notre intervention. J'en viens maintenant directement à un certain nombre de points que nous voulons soulever, en l'occurrence que nous aurions aimé que ce projet de loi s'oriente plus clairement dans la voie de certaines recommandations de la Commission sur la détermination des peines ainsi que celle qui figure dans le document «Vers une

[*Text*]

the major concerns we have, as we read the bill, is that isn't stressed sufficiently.

We see as positive, however, that there is mention made of the need to look for "non-incarceral" sanctions. As well, we see as particularly positive that the specific needs of First Nations people are identified and that the need for enhanced community involvement is identified. We'd like to suggest that similar attention be given to the issue of other ethnocultural and racial groups and that the situation of women in particular be identified. In Bill C-36 it was identified that the task force on federally sentenced women had occurred and that recommendations from there should be implemented as part of the corrections piece. We would suggest the same apply in terms of the sentencing, particularly given all of the research that was done with respect to the task force.

Part of our reason for encouraging this is that the stats universally indicate, with some minor ups and downs in terms of numbers, that approximately 90% of the women who do come into conflict with the law commit non-violent offences. These are best described as being economic in nature, generally. Many consist of such offences as shoplifting and other theft under $1,000, infractions involving cheques and credit cards, and fraud, those sorts of things.

As well, we're concerned that while for many of these women the alternative measures provisions proposed could be very appropriate in this instance, the record that has occurred in many jurisdictions, Canada included, of what happens when you implement provisions that are originally seen as alternatives, for instance community service orders, is that they become additions to the sanctioning process as opposed to alternatives thereto. So we raise the caution that as you look at the alternative measures provisions in particular as well as some of the other sentencing provisions, unless you keep at the forefront the need to look at alternatives to incarceration first and look at non-incarceral sanctions as a priority, our fear is that the alternative measures provisions will become merely another add-on to the system.

We note in this respect that proposed section 17 is almost exactly the same wording as section 12 of the Young Offenders Act, and the history of what has happened with alternative measures programs in this country is at best regrettable, and certainly from many perspectives very disconcerting in terms of what has happened and in terms of the extent to which it has caused the opening of wider, deeper, and stickier nets of social control and criminal justice intervention for young people. As we have seen increasing numbers of young people being referred to alternative measures, we see no corresponding decrease in the number of people going through the court system. I am talking specifically, I would say, about pre-charge programs, but

[*Translation*]

réforme», pour faire en sorte que l'incarcération soit une solution de dernier recours. L'un des principaux reproches que nous faisons au projet de loi, tel qu'il se lit à présent, c'est que ce point n'est pas suffisamment souligné.

Nous considérons par contre comme un élément positif le fait que l'on y évoque la nécessité d'examiner la possibilité de recourir à des sanctions de type «non carcérales». De même, le fait que l'on y parle des besoins propres aux gens des Premières nations et de la nécessité d'impliquer davantage la collectivité nous paraît particulièrement positif. Nous aimerions que l'on accorde une attention comparable à la situation d'autres groupes raciaux ou ethnoculturels et que l'on tienne compte en particulier de la situation des femmes. Dans le projet de loi C-36 on a tenu compte du travail effectué par le groupe d'étude sur les femmes ayant reçu une sentence fédérale, en partant du principe que les recommandations de ce groupe d'étude devaient être mises en application dans le cadre du volet correctionnel. Nous aimerions que l'on fasse de même sur la question de la détermination de la peine, étant donné surtout le nombre de recherches qui ont été faites dans le cadre des travaux de ce groupe d'étude.

Si nous sommes en faveur d'une telle orientation, c'est en partie parce que les statistiques démontrent toutes, à quelques fluctuations mineures près, qu'environ 90 p. 100 des femmes ayant eu des démêlés avec la justice ont commis des infractions non violentes. Ce sont surtout en général des infractions de type économique. Dans bien des cas, il s'agit de vols à l'étalage ou d'autres vols portant sur des montants inférieurs à 1 000$, d'infractions concernant les chèques ou les cartes de crédit, de fraude ou de choses de ce genre.

Par ailleurs, même si pour beaucoup de ces femmes les mesures de substitution qui sont proposées pourraient être tout à fait appropriées dans un tel cas, nous n'en sommes pas moins préoccupées parce que l'expérience nous enseigne, d'après ce que l'on en voit dans de nombreux pays, y compris au Canada, que chaque fois que l'on met en application des mesures conçues à l'origine comme mesures de substitution, notamment les ordonnances de service communautaire, elles finissent par s'ajouter aux sanctions imposées au lieu de s'y substituer. Nous vous enjoignons donc à la prudence lorsque vous envisagerez plus particulièrement les mesures de substitution et, de manière générale, les différentes mesures liées à la détermination de la peine, parce que si l'on n'examine pas en priorité les mesures de substitution et les sanctions de type non carcéral, nous craignons que les peines de substitution ne contribuent finalement qu'à alourdir le système.

Nous relevons à cet égard que l'article 17 qui est proposé est rédigé pratiquement dans les mêmes termes que l'article 12 de la Loi sur les jeunes contrevenants, et l'histoire des programmes de mesures de substitution dans ce pays est pour le moins regrettable et, à bien des égards, certainement déconcertante, que l'on en juge par ce qui s'est passé ou par le fait que cela a ouvert la voie à des mesures plus généralisées, plus détaillées et plus lourdes de contrôle social et d'intervention de la justice pénale auprès des jeunes. De plus en plus de jeunes font l'objet de mesures de substitution sans pour autant que l'on enregistre une diminution correspondante de ceux qui sont traduits devant les tribunaux. Je dois dire que je

[*Texte*]

it exists when you look at the overall numbers anyway. So we have some concerns there.

We encourage also that as you look at implementing the provisions perhaps one way to encourage a better use of alternative measures and other community sanctions as alternatives would be to actually put in, as part of the phrasing of the legislation, in the drafting of the provisions, that the alternative measures provisions and others be used in situations where imprisonment might otherwise be looked to. We recognize that wording isn't, in and of itself, foolproof, because what has happened in some jurisdictions is... For instance, electronic monitoring has been implemented with such purposes in mind.

• 2120

We've actually seen situations—speaking of examples I am aware of—in which women have challenged those positions, particularly in B.C., and then not received incarceral sanctions, but received minor probationary terms. This is challenging the notion that they were actually set up to be alternatives to incarceration in the first place and again encouraging us not to look at further incarcerating people who are generally at low risk of re-offending and low risk to the community overall.

Certainly the issue that often gets raised is where there are women who commit violent offences—there's no doubt—the reality is that many of those violent offences are commited in response to a violent act or as parties to violent acts commited by other people, often men. Many of the women serving the most lengthy periods, such as life sentences for murder or manslaughter, are there as a result of their involvement in using lethal force against abusive partners, to protect either themselves or their children. So those are also important factors we think need to be recognized.

One of the other issues that comes up when we start talking about community sanctions is the fact that they are often disparate in terms of their impact on men and women, particularly when you consider that many of the women who come into contact and conflict with the law are also mothers, the majority of those being sole-support mothers, and that often child care provisions aren't provided for women when they are trying to survive, whether it's a matter of community service orders, probation terms, fine option programs, or the like. Child care is an issue.

There have been some examples where, on the rotational basis, which is really an experimental basis, with the support of courts, individuals have set up situations where groups of women who have worked perhaps in a shelter or a women's community centre have been able to arrange child care that way.

[*Traduction*]

parle plus précisément des programmes précédant l'inculpation, mais la tendance générale est la même, de toute façon, quand on examine l'ensemble des statistiques. Il y a donc là un sujet de préoccupation.

Nous vous incitons par ailleurs, lorsque vous envisagerez la mise en application des dispositions, ce qui serait peut-être un moyen de faire un meilleur usage des mesures de substitution et autres sanctions de type «services communautaires», à indiquer expressément, que l'on n'envisage les mesures de substitution et autres du même genre que lorsqu'il est autrement question d'emprisonnement. Nous reconnaissons que cette formulation n'est pas en soi infaillible, parce que dans certaines juridictions, ce qui s'est passé... Ainsi, par exemple, c'est dans cet esprit que l'on a mis en place la surveillance électronique.

Nous avons en fait vu des cas—je parle d'exemples que je connais—où des femmes ont contesté ce genre de décision, notamment en Colombie-Britannique, sans se voir infliger pour autant des sanctions carcérales, mais uniquement de brèves périodes de liberté surveillée. Voilà qui remet en cause la notion selon laquelle ces mesures visaient au départ à se substituer à l'incarcération et qui nous incite une fois de plus à ne pas recourir à l'incarcération dans le cas de personnes qui présentent généralement un faible risque de récidive et globalement peu de risque pour la collectivité.

Évidemment, une réalité que l'on rappelle souvent, c'est que lorsque les femmes commettent des infractions accompagnées de violence—il y en a—ces infractions viennent répondre à un acte violent ou font partie d'un ensemble d'actes violents commis par d'autres personnes, bien souvent des hommes. Bien des femmes qui purgent les peines les plus longues, condamnation à perpétuité pour meurtre ou homicide volontaire, par exemple, sont incarcérées parce qu'elles ont commis un acte ayant entraîné la mort d'un partenaire violent, pour se protéger elles-mêmes ou pour protéger leurs enfants. Ce sont là des facteurs importants dont il faut tenir compte à notre avis.

Un autre problème qui se pose lorsqu'on parle des sanctions de type communautaire, c'est que bien souvent elles n'ont pas les mêmes effets sur les hommes que sur les femmes, notamment du fait que nombre de femmes qui ont des démêlés avec la justice sont par ailleurs mères de famille, la majorité d'entre elles étant chefs de familles monoparentales, et que bien souvent rien n'est prévu pour les enfants lorsque leur mère doit passer par toutes les conditions d'une ordonnance de service communautaire, de liberté surveillée, d'un programme se substituant à une amende, etc. L'un des problèmes est celui des garderies.

Il y a eu des cas où, par roulement, dans le cadre de ce qu'on peut considérer comme des projets pilotes, bénéficiant de l'appui des tribunaux, des personnes ont pu mettre en place un cadre au sein duquel des groupes de femmes travaillant éventuellement dans une maison d'accueil ou dans un centre communautaire desservant les femmes ont pu organiser de cette manière des services de garderie.

[*Text*]

But it's an overwhelming concern, particularly when you start talking about incarceration for non-payment of fines, where we would suggest you are looking at a provision that would quite significantly impact women in a manner that would be quite negative, especially if no provision for child care is made.

We suggest, in light of that situation, that we look at some of the other principles outlined in the legislation and principles of sentencing in particular and the need to look at alternatives that encourage rehabilitation, if you will, and building of skills, whether they be parenting skills, for instance, in the case of many women, or other vocational skills, as well as educational skills, looking at something that is more designed to also contribute to the long-term benefit of society. So encouraging those types of alternatives should be examined.

We also need to be looking at provisions whereby women who are involved in so-called victimless crimes, for example prostitution and liquor infractions, narcotics possession, and those sorts of crimes, which are happening increasingly as economic realities become harsher for women—for instance, the fact that women are still earning 64¢ on a dollar for what men earn in this country, that one in ten families in Canada is headed by a woman, and that a majority of those children are living under the poverty line... All those economic realities also have to impact on the consideration of these provisions.

The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies does not believe that women should be in prison for default on fines and that instead we should be looking at more proactive and productive alternatives.

There are provisions, such as intermittent sentences, about which we have concerns, particularly given the reality that if someone is able to serve an intermittent sentence the chances are that they're not a threat to society. If the only purpose then is punitive in nature we need to be challenging whether that's productive, again, for the long-term as well as the short-term protection of the community.

As we look at the realities of the relatively low numbers of women in the criminal justice system, we also encourage that rather than create amendments to the current provisions that are likely to escalate the numbers of women involved in the system, we capitalize on the productive elements that can be used. For instance, some of them I mentioned, where we could be looking at alternatives within the community and working with shelters, productive alternatives that also assist women in gaining better ability to support themselves in the community, so they're not having to resort to economic-type crimes, along with efforts that are certainly much richer in terms of social and human benefits as well as economic benefits, given our fiscal realities.

[*Translation*]

C'est toutefois là un sujet de préoccupation énorme, notamment lorsqu'on parle d'incarcération pour défaut de paiement d'une amende, et vous examinez là à notre avis une disposition qui risque de porter un grand préjudice aux femmes, surtout si l'on ne fait rien pour la garde des enfants.

Compte tenu de cette situation, nous proposons que l'on se penche sur un certain nombre d'autres principes qu'évoque la législation, les principes ayant trait à la détermination de la peine en particulier, ainsi que la nécessité d'envisager des mesures de substitution qui favorisent la réinsertion, si vous voulez, et qui apportent une formation aux intéressées, que ce soit une formation parentale, dans le cas de nombreuses femmes, par exemple, ou d'autres types de formation professionnelle, ainsi qu'une formation scolaire, en cherchant à trouver des solutions qui soient bénéfiques à plus long terme pour la société. Il conviendrait donc d'examiner des solutions de remplacement de ce genre.

Il nous faut aussi envisager des mesures permettant aux femmes impliquées dans un type de criminalité qui ne fait pas de victime, c'est le cas par exemple de la prostitution, des infractions à la législation sur les spiritueux, de la possession de drogue et autres infractions de cette nature, que l'on voit se produire de plus en plus à mesure que s'aggravent les difficultés économiques des femmes—ainsi, le fait que les femmes ne gagnent toujours que 64 cents pour chaque dollar que gagnent les hommes dans ce pays, qu'un foyer sur dix au Canada a pour chef de famille une femme et que la majorité des enfants de ces familles vivent au-dessous du seuil de la pauvreté... Ce sont là chaque fois des réalités économiques dont il faut tenir compte lorsqu'on envisage ces dispositions.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry n'estime pas judicieux que les femmes soient jetées en prison pour défaut de paiement d'une amende et elle considère que l'on devrait envisager des mesures de substitution qui soient préventives et plus utiles.

Il y a certaines dispositions, telle que l'imposition de peines discontinues, qui nous préoccupent, surtout lorsqu'on sait qu'en fait une personne qui est en mesure de purger une peine discontinue ne pose pas véritablement de risque pour la société. S'il s'agit uniquement par là d'imposer un châtiment, il nous faut nous demander si c'est bien utile, là encore pour protéger la collectivité à court et à long terme.

Du fait qu'il y a relativement peu de femmes qui sont aux prises avec le système de justice pénale, nous proposons que, plutôt que d'apporter des modifications aux dispositions actuelles qui risquent de faire entrer un plus grand nombre les femmes dans le système, nous tirions parti des éléments productifs qui peuvent être utilisés. J'en ai mentionné un certain nombre, et nous pourrions par exemple envisager d'autres solutions au sein de la collectivité, une collaboration avec les foyers d'accueil, des mesures productives qui aideraient par ailleurs les femmes à mieux subvenir à leurs propres besoins au sein de la collectivité de façon à ne pas avoir à recourir à une criminalité de type économique, ainsi que des efforts qui présentent de toute évidence le plus grand intérêt sur le plan humain et social, et qui soient par ailleurs plus profitables d'un point de vue économique, compte tenu des contraintes budgétaires.

[*Texte*]

• 2125

It sometimes comes as a shock to people to realize that it costs approximately $100,000 per year to house a federally sentenced woman if she has one child. By incarcerating her for that period, it costs well over $70,000 for her to be kept in a federal prison and anywhere up to $30,000 for the needs of her child, for every child she has.

That is a tremendous fiscal cost. If we are only speaking in economic terms, and obviously we would also like to stress the social concerns of separation of women and their children, there are tremendous gains that could be made by calling for a moratorium on spending on prison beds at this time and providing instead a reallocation of that money for community services and community sanctions. We would encourage those types of options to be examined as well.

In terms of other programs, the speakers from the John Howard Society talked quite ably about some of the benefits of some of the other reconciliation programs as well as some of the need to focus on increased community programming and to continue to focus, for both short-and long-term gain for our communities and the country, on non-incarcerating sanctions.

I will leave it there. I am open for any questions members may have.

The Chairman: Thank you very much, Ms Pate.

Mr. MacLellan: On what you have said on using incarceration as a last resort, I think it would be great if we could do it.

The John Howard Society has mentioned programs that are successful in our communities. Let's just say we change our whole concept of punishment and we get into alternative measures, into diversion programs. The programs we have wouldn't be nearly large enough unless we made drastic changes to them. How do we do that? How do we broaden these suddenly to incorporate a consistent program of punishment or whatever?

As well, do you find it a roadblock, really, to a diversion program when, as you say, communities say whoa, that if they put these people in incarceration, the provinces or the federal government will pay for it, that if they have to do some type of diversion program, it is the municipality that has to pay for it, that if they have to look after it, will the province give them money?

Isn't there something lacking here? Haven't the three levels of government really missed the boat in not getting together and working on this? If we are going to change it, we are going to have to change it so that we are dealing with a large number of people. How do we do that? Can we do it?

Ms Pate: In the interest of brevity, I didn't cover everything I brought. But one of the things we would also recommend is that the implementation of this and other pieces of legislation clearly be tied to some of the cost-sharing and funding arrangements , not just with the provinces but also for the provinces to address that with municipalities.

[*Traduction*]

Les gens sont parfois complètement abasourdis d'apprendre qu'il en coûte environ 100 000$ par an pour garder pendant un an une femme dans un pénitencier fédéral lorsqu'elle a un enfant. Tout au long de cette période, il en coûte largement plus de 70 000$ pour la garder dans une prison fédérale et jusqu'à 30 000$ pour chacun de ses enfants.

C'est un coût énorme pour le budget. Sur le seul plan financier, et bien entendu il faut insister aussi sur les problèmes sociaux que cause la séparation des femmes et de leurs enfants, il y a des gains considérables à faire en demandant que l'on arrête désormais de consacrer des fonds à de nouvelles places dans les prisons et qu'on réaffecte plutôt cet argent aux services communautaires et à des sanctions de travail au sein de la collectivité. Nous aimerions que l'on examine ce genre de solutions également.

Pour ce qui est des autres programmes, les intervenants de la Société John Howard ont très bien su parler des avantages procurés par un certain nombre d'autres programmes de réconciliation ainsi que de la nécessité d'instituer davantage de programmes au sein de la collectivité et de continuer à mettre l'accent, dans l'intérêt à court terme comme à long terme de la société et du pays, sur les sanctions qui se substituent à l'incarcération.

J'en ai fini. Je suis prête à répondre à vos questions.

Le président: Merci beaucoup, madame Pate.

M. MacLellan: Vous nous avez dit qu'il ne fallait envisager l'incarcération qu'en dernier recours et je crois que ce serait formidable si on pouvait y parvenir.

La Société John Howard a mentionné des programmes qui ont du succès au sein de nos collectivités. Imaginons que nous modifions toute notre conception de la sanction et que nous adoptions des mesures inédites et des programmes de substitution. Les programmes dont nous disposons à l'heure actuelle sont loin d'avoir l'envergure nécessaire, à moins que nous les modifiions de fond en comble. Mais comment? Comment en élargir brusquement la portée pour disposer d'un mécanisme de sanctions cohérent, par exemple?

Il y a aussi un autre obstacle à partir du moment où les collectivités, face à ces programmes de substitution, se disent que lorsque tous ces gens sont incarcérés, ce sont les provinces ou le gouvernement fédéral qui payent, alors que dès que l'on met en place un type quelconque de programme de substitution, c'est la municipalité qui doit en faire les frais et qu'il conviendrait donc peut-être que la province lui verse des subventions.

N'y a-t-il pas quelque chose qui manque ici? Les trois paliers de gouvernement n'ont-ils pas commis une bourde en s'abstenant de collaborer en la matière? Si l'on doit apporter des modifications, il va falloir traiter avec un plus grand nombre de personnes. Comment faire, et est-ce faisable?

Mme Pate: Pour gagner du temps, je n'ai pas abordé tous les sujets que nous avions préparés. Toutefois, l'une de nos recommandations consiste à dire que la mise en application de ce projet et des différentes parties de la loi doit de toute évidence être liée à un certain nombre d'accords de financement et de partage des coûts, non seulement avec les provinces mais aussi entre les provinces et les municipalités.

[*Text*]

It is a necessity and it is a reality that the fiscal situation is not going to get better. It is also a reality, however, that less than 1% of the correctional budget gets spent on these types of alternatives. Following in line with the community safety and crime prevention recommendations, the report that came out recently from the committee, I think it is vitally important that we start to look at things such as moratoriums on an increase in prison beds. We already incarcerate greater numbers than many countries. We have some very good examples of jurisdictions where they have taken and used the resources in different ways.

For instance, in New South Wales, Australia, with the refocusing on intensive supervision in community service orders back to the intent... Dare I say, we probably haven't seen that type of implementation in this country, where the real emphasis was on intensive supervision, intensive assistance and support within the community, and accountability on the part of the individual who had offended to the victim, to the community, to all those involved in a very real sense...having people being monitored, if you will, supported in the community on a regular basis.

[*Translation*]

C'est une nécessité et il est non moins certain que la situation financière ne va pas s'améliorer. Il est tout aussi vrai, par contre, que l'on consacre actuellement moins de 1 p. 100 du budget correctionnel à ces différentes mesures de substitution. Pour se conformer aux recommandations qu'a faites récemment votre comité en matière de prévention de la criminalité et de sécurité publique, je crois qu'il importe absolument d'envisager notamment un moratoire sur l'augmentation du nombre de places dans les prisons. Nous mettons déjà plus de gens en prison que bien d'autres pays. Nous avons d'excellents exemples de pays qui affectent leurs ressources différement.

Ainsi, en Nouvelles-Galles du Sud, en Australie, où l'on a remis l'accent sur une surveillance intensive dans le cadre d'ordonnances de services communautaires, de nouveau dans l'intention... J'irais jusqu'à dire que nous n'avons probablement pas vu l'application de telles mesures dans notre pays, qui mettent véritablement l'accent sur une supervision intensive, sur une aide et sur un appui intensifs au sein de la collectivité, la personne ayant commis l'infraction ayant des responsabilités envers la victime, envers la collectivité, envers toutes les personnes impliquées, de façon très tangible... ces personnes étant supervisées, si vous voulez, encadrées régulièrement au sein de la collectivité.

• 2130

Those sorts of programs have had far greater success in terms of non-violent and violent people being placed in the community, being supported, being supervised, and not re-offending. As well, they are expensive programs by community standards because of the amount of staffing, but in comparison to incarceral costs they are far cheaper programs. So we have examples of those, and tying it to the cost-sharing and the caps in some of the ongoing discussions right now, it is vitally important for it to be put to work.

Mr. MacLellan: We have the people and the capability to do this. Just because we increase the numbers doesn't mean we're straining our social services and our rehabilitation programs.

Ms Pate: Quite the contrary. In fact, the report of the task force on federally sentenced women showed clearly that if more resources were allocated to some of the primary intervention and to mental health services and other interventions that happen both in a preventative way prior to people being involved in the system and in a tertiary way once they are involved in the system, that sort of expenditure would be far better received.

We also know of all the preventative programming research being done in the States. I would quite frankly hate to see our continuing on that track of not really focusing on the value of preventative programming.

Des programmes de ce genre ont eu bien plus de succès en permettant d'encadrer et de superviser les personnes violentes et non violentes qui sont placées au sein de la collectivité, et en leur évitant de récidiver. Ils coûtent chers, par contre, selon les critères appliqués au niveau de la collectivité en raison de l'importance du personnel qu'ils réclament, mais comparativement au coût de l'incarcération, ils sont bien meilleur marché. On peut en citer certains en exemple, et il est absolument essentiel de mettre à l'épreuve un tel système dans le contexte du partage des coûts et des plafonnements dont il est question dans les discussions en cours.

M. MacLellan: Nous avons les gens et les capacités. Ce n'est pas parce que les nombres augmentent que nos services sociaux et les programmes de réinsertion vont être mis en péril.

Mme Pate: Bien au contraire. En fait, le rapport du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale a clairement démontré que si l'on affectait davantage de ressources à certaines mesures d'intervention primaire, aux services de santé mentale ainsi qu'à d'autres mesures d'intervention appliquées à la fois de manière préventive, avant que les gens n'entrent dans le système, et après coup, une fois qu'ils sont pris en charge par ce système, les dépenses de ce type seraient bien mieux acceptées.

Nous savons par ailleurs que les États-Unis font de nombreuses recherches sur les programmes de prévention. Je dois vous dire bien franchement que je regretterais beaucoup que nous nous obstinions dans la même voie sans se pencher véritablement sur les programmes de prévention.

[*Texte*]

The other important thing in terms of community sanctions is the survey of judges that was done in 1989, I believe. Given there is an interest in dealing with disparity in sentencing and proportionality, 80% or 81% of the judges maintained in this survey that part of what hampered them in sentencing and not using more alternatives was a lack of knowledge of those alternatives.

In addition to reallocating funding, we would also suggest there needs to be a better means of educating the judiciary and other members of the criminal justice system and the bar about these alternatives. Certainly anybody working in the community in these programs will know that is where some of the first efforts have to be made in terms of educating defense counsel and the judiciary about the existence of programs.

As you indicated, we find they are very much subscribed to. In fact, contrary to the broader public perception we see touted in the media frequently, we find in any surveys that have been done—and you already heard from the author of one of them—that people want to have a say in sentencing and in fact do not want to see jails used as the primary option. For some it is basically fiscal realities, for others it is also more a concern about social costs.

Mr. MacLellan: There has been a very tragically unsuccessful result with dealing with aboriginal women in incarceration. If something has to be done,.I am not sure, frankly, that building a women's prison in a reserve is the answer. There is a way of dealing with it within the communities themselves and the healing lodges.

My concern is that by building these women's prisons, and particularly the one in Saskatchewan, are we now committed financially to such an extent that this is going to deter us from taking chances on funding the diversion programs for women?

Ms Pate: I would hope not, although we have been raising major concerns certainly with the Solicitor General via his staff about the number of beds provided in the facilities, particularly in the Truro facility and in the prairie region. There are excessive numbers of beds—double in the Truro facility and about 30% to 40% more than are needed in the prairie region—and we have major concerns about that, yes, in terms of what the sentencing patterns will be, for instance, once there is a prison closer to the home communities of these women.

• 2135

That was not the intention of the task force recommendations, as you well know. It was to get the women closer to home, so that they could then integrate more easily into their communities upon release. Our concern is exactly that, particularly given the law and order push that seems to be developing a momentum of its own these days. So we have some real concerns about that. And if no other alternatives are provided for the judiciary, what choice are we providing them except to look to incarceration sanctions?

[*Traduction*]

L'autre chose importante, sur le plan des sanctions communautaires, c'est l'enquête qui a été faite en 1989, je crois, auprès des juges. Du moment que l'on s'intéresse au problème de la disparité des sentences et de la proportionnalité des peines, 80 ou 81 p. 100 des juges ont indiqué lors de cette enquête que ce qui les gênait en partie lors du prononcé de la sentence et qui les empêchait de recourir davantage à ces peines de substitution, c'était le fait qu'ils n'en connaissaient pas suffisamment l'existence.

En plus de la nécessité de réaffecter les crédits, nous proposons aussi que l'on se donne les moyens de mieux familiariser les juges, les membres du barreau et les autres intervenants de notre système de justice pénale avec ces mesures de substitution. Tout ceux qui oeuvrent dans ces programmes au sein de la collectivité savent qu'il faut au départ faire l'effort d'informer les avocats de la défense et les juges de l'existence de ces programmes.

Comme vous l'avez rappelé, ils évoquent un écho favorable. D'ailleurs, contrairement à la perception du grand public, souvent véhiculée dans les médias, on s'aperçoit dans toutes les enquêtes que nous avons faites—et vous avez déjà entendu l'auteur de l'une d'entre elles—que les gens veulent avoir leur mot à dire sur les sentences et ne veulent pas en fait que l'on recoure en premier aux peines d'emprisonnement. Pour certains, c'est essentiellement pour des raisons financières, pour d'autres la préoccupation est davantage liée au coût social.

M. MacLellan: L'incarcération des femmes autochtones a donné lieu à des résultats tout à fait lamentables. S'il faut faire quelque chose, je ne suis pas sûr, franchement, que ce soit en construisant une prison pour les femmes dans les réserves. Il y a une meilleure façon de régler le problème au sein même des collectivités et des maisons de réhabilitation.

Ce dont j'ai peur, c'est qu'en construisant ces prisons pour femmes, notamment celle en Saskatchewan, nous nous engageons financièrement à un tel point qu'il nous sera difficile de prendre le risque de financier les programmes de substitution pour les femmes.

Mme Pate: J'espère que non, et d'ailleurs nous n'avons pas manqué de faire part de nos préoccupations au Solliciteur général, par l'intermédiaire de son personnel, en ce qui a trait au nombre de places prévues dans les établissements, notamment dans celui de Truro et dans la région des Prairies. Il y a un trop grand nombre de places—deux fois trop dans l'établissement de Truro et environ 30 à 40 p. 100 de plus que ce qui est nécessaire dans la région des Prairies—et c'est pour nous une source de grande inquiétude, oui, en termes de l'évolution de la tendance dans les sentences qui vont être prononcées, par exemple, une fois que ces femmes auront une prison installée plus près de leurs localités d'origine.

Ce n'était pas l'intention du groupe de travail quand il a fait ses recommandations, vous le savez bien. C'était pour rapprocher les femmes de leurs collectivités, pour qu'elles puissent se réinsérer plus facilement une fois libérées. C'est justement ce qui nous préoccupe, surtout lorsqu'on assiste comme aujourd'hui à la pression d'une nouvelle vague de conservatisme et de répression. La chose nous paraît donc véritablement préoccupante. Par ailleurs, si l'on n'offre pas d'autres solutions aux juges, quel autre choix ont-ils que d'envisager l'incarcération?

[*Text*]

Mr. Nicholson: Thank you for your testimony. You talked about the disparate effects of certain sentences upon women. As an example you mentioned the incarceration of women for non-payment of fines. You talked about the disruption and toll being incarcerated might take on a woman's life.

I'm sure you have opinions on the whole subject of fines. A fine of $400 or $500 can have a very different effect on a woman who may not be employed outside the home or is receiving social assistance. A $500 fine, even if it gets paid, has a different effect than it would on some individual who's either employed or has the resources. What are your thoughts on the appropriateness of fines to begin with?

Ms Pate: Given that people of a working-class background and/or on assistance already are disproportionally represented, and poverty is a real issue. . .the more marginalized people are, the greater their chances of being incarcerated. The reality of using fiscal penalties like fines seems to be ludicrous at times, because it basically encourages further involvement of people in the system.

We also see that fines tend to disproportionately affect those who are most marginalized, whether it be a woman on assistance, a woman in an abusive relationship who remains so that the money can be paid, or a woman from one province where fewer resources are paid out in social assistance. The list goes on and on in terms of disparities.

If we're looking at ways to have women be more accountable for their offences, it strikes me that unless we look at the social construct within which that woman exists, we're really denying. . . Perhaps we're exacting our pound of flesh, but we're not preventing it from happening again. In fact, we're probably escalating the chance of it happening sooner.

Mr. Nicholson: I've been dying to ask this to somebody with firsthand dealings with women involved in the criminal justice system. Have you found that judges impose harsher penalties in areas where women are more likely to commit offences than they do in other offences predominantly committed by men, which might take more of a toll on society?

For example, statistically I think it could be shown that most ordinary shoplifting out of a department store or a grocery store is done by women, but most of those convicted of impaired driving are men. Has your group ever undertaken a study of the proportionality of the sentences?

I have been in court at times when a woman who has shoplifted has received about the same size of fine and penalty as a man who was convicted of impaired driving, who in my opinion poses a much greater threat to society than somebody who has picked up a hairbrush. Have you ever looked into that kind of thing? Have people ever looked at it on that basis—the type of crime and who's committing it?

[*Translation*]

M. Nicholson: Je vous remercie de votre témoignage. Vous avez évoqué la disparité de certaines sentences en ce qui concerne les femmes. Vous citez en exemple le cas de l'incarcération de certaines femmes pour défaut de paiement d'une amende. Vous avez évoqué les bouleversements et le préjudice que l'incarcération peut causer dans la vie d'une femme.

Je suis sûr que vous avez des choses à nous dire sur toutes cette question des amendes. Une amende de 400$ ou de 500$ peut avoir des effets très différents sur une femme qui n'a pas d'emploi ou qui vit de l'aide sociale. Une amende de 500$, même lorsqu'elle peut être payée, a des effets différents dans ce cas que sur une personne qui est employée ou qui a les moyens nécessaires. Que pensez-vous au départ de la légitimité des amendes?

Mme Pate: Étant donné que les classes laborieuses et les assistés sociaux sont surreprésentés, et que la pauvreté est le véritable problème. . . Plus les gens sont marginalisés, plus ils risquent d'être incarcérés. Le recours à des peines comme les amendes apparaît absurde parfois, parce qu'il ne fait que remettre constamment les gens sous l'emprise du système.

Nous constatons par ailleurs que les amendes ont tendance à léser en grande majorité les personnes qui sont les plus marginalisées, qu'il s'agisse d'une assistée sociale, ou d'une femme prise dans une relation abusive et qui reste dans cette situation pour pouvoir payer l'argent, ou encore d'une femme qui habite dans une province où l'on consacre moins de ressources à l'aide sociale. Et la liste des disparités ne s'arrête pas là.

Si nous voulons que les femmes se sentent davantage responsables des infractions qu'elles commettent, il m'apparaît évident que tant que nous ne nous serons pas penchés sur le tissu social dans lequel vivent ces femmes, nous leur refusons en fait. . . Nous les châtions sans doute cruellement, mais nous ne faisons certainement rien pour les empêcher de récidiver. En fait, nous multiplions probablement les risques que ça se reproduise encore plus tôt.

M. Nicholson: Il y a une question que je brûlais de poser à quelqu'un qui s'occupe directement des femmes aux prises avec la justice. Avez-vous eu l'occasion de remarquer si les juges imposent des peines plus lourdes pour les types de délits dont les femmes se rendent plus souvent coupables que pour ceux qui sont commis surtout par des hommes, et où le préjudice causé à la société pourrait être plus grand?

Ainsi, d'un point de vue statistique, on peut dire je crois que la plupart des vols à l'étalage dans les grands magasins ou les petites épiceries sont le fait des femmes, mais que la plupart des personnes reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies sont des hommes. Est-ce que votre groupe a déjà procédé à une étude sur la proportionnalité des peines?

Il m'est déjà arrivé de voir devant un tribunal une femme ayant commis un vol à l'étalage être condamnée à la même amende et à la même peine qu'un homme reconnu coupable de conduite avec facultés affaiblies, alors que ce dernier à mon avis présente de bien plus grands risques pour la société que quelqu'un qui s'est contenté de substiliser une brosse à cheveux. Vous êtes-vous déjà penché sur la question? Est-ce que quelqu'un a déjà examiné la question sur cette base—en fonction du type d'infraction commise et de la personne qui la commet?

[*Texte*]

Ms Pate: Because of our resources we haven't actually done that, but we have asked for that kind of research from the Centre for Justice Statistics. At the other end we're looking at what happens when women are involved in the commission of violent offences or offences that are not characteristically committed by women. So we're looking at that and asking for information.

• 2140

I think the question posed is an excellent one. We haven't looked specifically at that for another reason, which is that most of those offences receive provincial sanction. Getting the information from the provinces is somewhat difficult; hence our suggestion that a body such as this, as well as the government as a whole, might undertake to mandate that to a group, such as the the Centre for Justice Statistics, and then tie it to the cost sharing as part of the informational feedback that needs to be happening. Yes, we've have great concerns; sometimes we see largely different sentences on the same day in the same courtroom.

However, in the interests of ensuring that situations meet the circumstances, we're not necessarily supportive of one set penalty for an offence. In fact, we see in the situation of women committing violent offences, for example, that disproportionately that would mean that women would be disadvantaged.

For instance, this is off topic, but right now we're working on issues around the battered women's defence and the fact that a disproportionate number of women are convicted of first-degree murder and incarcerated for life, with no parole eligibility for 25 years, when men who kill partners they've previously been abusive to. . .there are histories of that.

That's where our energies have been focused.

Mr. Nicholson: Finally, do you think prostitution is really a victimless crime?

Ms Pate: My personal opinion is that in terms of the impact on the woman herself, no. In terms of the construct of the legal system, there isn't someone who is victimized. . .aside from perhaps the community as whole as they look at issues of why women are having to resort to that kind of occupation, sex trade work.

Mr. Nicholson: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Ms Pate, thank you, and on behalf of the committee I thank the Elizabeth Fry Society for your participation here this evening. We appreciate your input. Thank you very much.

Ms Pate: Thank you.

The Chairman: The committee now adjourns to the call of the chair.

[*Traduction*]

Mme Pate: Étant donné les ressources dont nous disposons, nous ne l'avons pas fait concrètement, mais nous avons demandé au Centre de la statistique juridique de faire ce genre de recherche pour nous. À l'autre bout de l'échelle, nous cherchons à examiner ce qui se passe lorsque des femmes commettent des crimes violents ou des délits qui sont rarement le fait des femmes. Nous nous penchons donc sur la question et nous cherchons à obtenir ce genre d'information.

Je pense que vous venez de poser une excellente question. Si nous n'avons pas examiné cette question précise, c'est aussi pour une autre raison, qui est que la plupart de ces infractions sont sanctionnées au niveau provincial. Il est assez difficile d'obtenir l'information lorsqu'il s'agit des provinces; c'est pourquoi nous proposons qu'un organe comme le vôtre, ainsi que le gouvernement dans son ensemble, mandate un groupe, le Centre de la statistique juridique par exemple, et qu'il exige ensuite des informations en retour dans le cadre d'accords de frais partagés. Oui, c'est une chose qui nous préoccupe beaucoup; parfois, des peines très différentes sont infligées le même jour dans la même salle d'audience.

Toutefois, pour que chaque situation soit évaluée en fonction des circonstances, nous ne sommes pas nécessairement en faveur d'une peine fixe pour chaque délit. D'ailleurs, dans le cas des femmes qui commettent une infraction violente, par exemple, une telle mesure désavantagerait indûment les femmes.

Ainsi, et je me permets une digression, mais à l'heure actuelle nous nous intéressons à la question des moyens de défense des femmes battues et au fait qu'un pourcentage anormalement élevé de femmes sont reconnues coupables de meurtre au premier degré et incarcérées à perpétuité, sans pouvoir demander à bénéficier d'une libération conditionnelle avant d'avoir purgé 25 ans de leur peine, alors que les hommes qui tuent leur compagne après les avoir agressées par le passé. . . il y a bien des cas de ce genre.

Voilà à quoi nous consacrons nos énergies.

M. Nicholson: Finalement, pensez-vous que la prostitution relève véritablement de la criminalité qui ne fait pas de victimes?

Mme Pate: Personnellement, j'estime qu'à l'aune des répercussions sur les femmes elles-mêmes, la réponse est non! En ce qui a trait à notre système judiciaire considéré dans son ensemble, personne n'est victime. . . sauf peut-être la collectivité en général lorsque l'on cherche à examiner pour quelle raison les femmes doivent se résoudre à ce genre de profession, à ce négoce sexuel.

M. Nicholson: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, madame Pate, et je remercie au nom du comité la Société Elizabeth Fry de sa participation ce soir. Nous avons apprécié votre intervention. Merci beaucoup.

Mme Pate: Merci.

Le président: La séance est levée.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Indigenous Bar Association:

Tony Mandamin, Member, Edmonton Police Compression, Canadian Native Friendship Tents;

Troy Chalifoux, Member, President, Aboriginal Law Students Association, Aboriginal Services Co-Ordinator for Student Legal Services of Alberta;

Professor Julian Roberts, Department of Criminology, University of Ottawa.

From the John Howard Society:

Jim MacLatchie, Executive Director;

Christine Leonard, Researcher.

From the Elizabeth Fry Society:

Kim Pate, Executive Director.

TÉMOINS

De la Indigenous Bar Association:

Tony Mandamin, membre, Edmonton Police Compression, Canadian Native Friendship Tents;

Troy Chalifoux, membre, président de Aboriginal Law Students Association, Aboriginal Services Co-Ordinator for Student Legal Services of Alberta;

Professeur Julian Roberts, Département de la criminologie, Université d'Ottawa.

De l'Association John Howard:

Jim MacLatchie, directeur exécutif;

Christine Leonard, recherchiste.

De l'Association Elizabeth Fry:

Kim Pate, directrice exécutive.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

CANADA

INDEX

LEGISLATIVE COMMITTEE ON

Bill C–90

Criminal Code (amdt.--sentencing)

HOUSE OF COMMONS

Issue 1 • 1991-1993 • 3rd Session • 34th Parliament

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group – Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada – Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject-based and extensively cross-referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub-headings.

Income tax
Farmers
Capital gains

Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the *Order Paper* R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada S.O. = Standing Order

Political affiliations:

BQ	Bloc Québécois
Ind	Independent
Ind Cons	Independent Conservative
L	Liberal
NDP	New Democratic Party
PC	Progressive Conservative
Ref	Reform Party of Canada

For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992-8976
FAX (613) 992-9417

INDEX

HOUSE OF COMMONS LEGISLATIVE COMMITTEE

THIRD SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

— 1993 —

May: 12th, 25th, 1.

CANADA

INDEX

DU

COMITÉ LÉGISLATIF SUR LE

Projet de loi C–90

Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres loi en conséquence

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 1 • 1991-1993 • 3e Session • 34e Législature

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE DE L'USAGER

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu
Agriculteurs
Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. *Voir* Impôt sur le revenu—Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1re, 2e, 3e l. = première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am. = amendement. Art. = article. Chap. = chapitre. Dd. = ordre de dépôt de documents. Déc. = déclaration. M. = motion. Q.F. = question au *Feuilleton*. Q.o. = question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés. = résolution. S.C. = Statuts du Canada. S.r. = sanction royale.

Affiliations politiques:

BQ	Bloc Québécois
Cons. Ind.	Conservateur indépendant
Ind.	Indépendant
L	Libéral
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Progressiste conservateur
Réf.	Parti réformiste du Canada

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser au Service de l'index et des références (613) 992-7645. Télécopieur (613) 992-9417

INDEX

COMITÉ LÉGISLATIF DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME SESSION — TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

– 1993 –

Mai: les 12 et 25, f.1.

FD