

BACK COVER PAGE OF
HOUSE OF COMMONS DEBATES
OFFICIAL REPORT (HANSARD)
VOL. 144, NUMBER 084
18 SEPTEMBER 2009



PAGE DE DOS
DÉBATS DE LA CHAMBRE DES
COMMUNES
COMPTE RENDU OFFICIEL (HANSARD)
VOL. 144, NUMÉRO 084
18 SEPTEMBRE 2009

If undelivered, return COVER ONLY to:
Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

SPEAKER'S PERMISSION

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 77

Thursday, February 9, 1995

Chair: Warren Allmand

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 77

Le jeudi 9 février 1995

Président: Warren Allmand

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof and

Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act

CONCERNANT:

Projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence et

Projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants

WITNESS(ES):

(See back cover)

TÉMOIN(S):

(Voir à l'endos)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

Chair: Warren Allmand

Vice-Chairs: Sue Barnes

Pierrette Venne

Members

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Jack Ramsay
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Associate Members

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Svend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

(Quorum 8)

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Président: Warren Allmand

Vice-présidentes: Sue Barnes

Pierrette Venne

Membres

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Jack Ramsay
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Membres Associés

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Svend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

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

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government 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, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 9, 1995
(83)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:30 o'clock p.m. this day, in a televised session, in Room 253-D, Centre Block, the Chair, Warren Allmand, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Morris Bodnar, Beth Phinney, Georgette Sheridan, and Tom Wappel.

Acting Members present: René Canuel for Pierrette Venne, Marlene Cowling for Paddy Torsney, Herb Grubel for Val Meredith, John Murphy for Russell MacLellan and Janko Peric for Sue Barnes

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst.

Witnesses: From the Canadian Church Council on Justice and Corrections: Renate Mohr, Lawyer; Member of the Board; John Nilson, Lawyer, Member of the Board; Rick Prashaw, Publication Coordinator.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, October 18, 1994 relating to Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, November 17, 1994, Issue No. 62*); and

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, September 20, 1994 relating to Bill C-45, An Act to amend the corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatory Act and the Transfer of Offenders Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, October 19, 1994, Issue No. 50*).

On Clause 1 of Bill C-41 and on Clause 1 of Bill C-45

John Nilson and Renate Mohr each made an opening statement and with Rick Prashaw, answered questions.

At 5:07 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 FÉVRIER 1995
(83)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques tient une séance télévisée à 15 h 30, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Warren Allmand (président).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Morris Bodnar, Beth Phinney, Georgette Sheridan et Tom Wappel.

Membres suppléants présents: René Canuel pour Pierrette Venne, Marlene Cowling pour Paddy Torsney, Herb Grubel pour Val Meredith, John Murphy pour Russell MacLellan et Janko Peric pour Sue Barnes.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal.

Témoins: Du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie: Renate Mohr, avocate, membre du Conseil; John Nilson, avocat, membre du Conseil; Rick Prashaw, coordonnateur des publications.

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 18 octobre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence. (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 17 novembre 1994, fascicule n° 62*); et

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 20 septembre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants. (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 19 octobre 1994, fascicule n° 50*).

Article 1 (projet de loi C-41) et article 1 (projet de loi C-45)

John Nilson et Renate Mohr font une déclaration et, avec Rick Prashaw, répondent aux questions.

À 17 h 07, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, February 9, 1995

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 9 février 1995

• 1533

The Chair: Order.

We are continuing our study of Bill C-41, an act to amend the Criminal Code with respect to sentencing, and also Bill C-45, an act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act, and the Transfer of Offenders Act.

We're pleased to have with us this afternoon the Canadian Church Council on Justice and Corrections, represented by Renate Mohr, a lawyer and a member of the board of that organization; John Nilson, another member of the board and also a lawyer member of that organization; and Rick Prashaw, the publication coordinator.

We've received your brief in advance. You can either read it or talk to it, and then we will have rounds of questions in the usual way. I'm in your hands.

Mr. John Nilson (Member of the Board, Church Council on Justice and Corrections): My name is John Nilson and I'm a lawyer in Regina, Saskatchewan. I'm a partner in the law firm of MacPherson, Leslie & Tyerman, but for many years, as a member of the Evangelical Lutheran Church of Canada, I've been a board member on the Church Council on Justice and Corrections, appointed by my church to look at a number of these issues.

I've now followed the government's review of the various procedures for about ten years from the Church Council perspective. It's in that role that I come here, as past president of our organization, to take part in the discussion and present this brief.

• 1535

As you've explained, with me is Rick Prashaw, one of our staff members, and Professor Renate Mohr from Carleton University.

The Church Council on Justice and Corrections has had a long-standing interest and experience relating to sentencing and correctional issues. The first year we got involved with the Department of Justice on some sentencing issues was 1983. We've continued an ongoing dialogue with this committee and also with people in the justice and solicitor general departments through the years.

We've participated in the Canadian Sentencing Commission, as well as all of the deliberations that led up to the Daubney report.

Our organization was established in 1974 by the Canadian Council of Churches in conjunction with the Canadian Conference of Catholic Bishops. We have twenty-one members on our board. Seven are selected by the Canadian Council of Churches, seven are selected by the Catholic body, and seven others are experts of various kinds.

Le président: La séance est ouverte.

Nous poursuivons l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence, et le projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants.

Nous sommes ravis de recevoir cet après-midi le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, représenté par Renate Mohr, qui est avocate et membre du conseil de cet organisme; John Nilson, autre membre du conseil et également avocat, ainsi que Rick Prashaw, coordonnateur des publications.

Nous avons déjà reçu votre mémoire. Vous pouvez le lire, ou simplement le commenter, si vous le désirez, et nous passerons comme c'est notre habitude aux questions. Je vous attends.

M. John Nilson (membre du conseil, Conseil des Églises pour la justice et la criminologie): Je m'appelle John Nilson, je suis avocat à Regina en Saskatchewan. Je suis un des associés du cabinet MacPherson, Leslie & Tyerman, mais depuis de nombreuses années, en qualité de membre de l'Église évangélique luthérienne du Canada, je suis membre du conseil du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, où j'ai été délégué par ma propre Église pour y discuter d'un certain nombre de questions.

Voilà donc environ 10 ans que je suis la réforme entreprise par le gouvernement dans divers domaines, et cela du point de vue du Conseil des Églises. C'est en cette qualité que je témoigne aujourd'hui, comme président sortant de notre conseil, pour pouvoir participer à la discussion et présenter notre mémoire.

Comme vous l'avez déjà dit, je suis accompagné de Rick Prashaw, membre de notre personnel, ainsi que du professeur Renate Mohr de l'Université Carleton.

Le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie s'intéresse depuis longtemps à la détermination de la peine et à d'autres questions d'ordre correctionnel. La première consultation du Conseil des Églises avec le ministère de la Justice, à propos de la détermination de la peine, remonte à 1983. Par la suite, nous avons eu un dialogue constant avec ce comité, ainsi qu'avec les responsables du ministère de la Justice et de celui du Solliciteur général.

Nous avons pris une part active aux travaux de la Commission canadienne de la détermination de la peine, ainsi qu'aux délibérations, qui se sont traduits par la publication du Rapport Daubney.

Le Conseil des Églises a été constitué en 1974, par le Conseil canadien des Églises et la Conférence des évêques catholiques du Canada. Notre conseil est composé de 21 membres. Sept sont choisis par le Conseil canadien des Églises, sept par la Conférence des évêques, et sept autres sont des spécialistes venus d'horizons divers.

[Texte]

Through reflection, work, and a lot of research, we try to present another perspective on many of these issues.

I'm going to let Renate continue from here.

Ms Renate Mohr (Member of the Board, Church Council on Justice and Corrections): Thank you. We're honoured to appear before you today.

I'm going to start with a brief introduction and then go to some specific provisions in the bill that we want to highlight.

We want to start by respectfully submitting that we feel that law reform efforts that don't situate themselves in a historical context are not only bound to fail but to make matters worse. In the fields of sentencing and corrections this is of particular concern because the matters that are made worse are literally the lives of thousands of men and women across the country.

There is little background information or data accompanying this bill. This is quite a departure from Bill C-19, which was drafted over a decade ago.

The press release for this bill states:

this Bill provides courts with more options to distinguish between a serious violent crime requiring jail and a less serious non-violent crime that could be dealt with in the community more effectively

Our reading of the bill tells us that its implementation will indeed provide the courts with more options, but we fear the additional options will be ones that result in sentences of imprisonment.

The press release further states:

these proposed legislative reforms... demonstrate the government's determination to establish a broad and balanced approach to crime prevention

All of the studies carried out by the many bodies involved in sentencing reform tell us there is no discernible link between sentencing and crime prevention. Sentences do not prevent crimes, sentences respond to crime. When nothing else works, the criminal justice system is called upon to do damage control. We fear this reform effort, if implemented, would not help in the damage control. We feel it would add to the damage.

A great deal of work has been put into studying sentencing over the past 25 years. The Law Reform Commission of Canada, the report of the Department of Justice that accompanied Bill C-19, the lengthy report by the Canadian Sentencing Commission, as well as the Daubney report, to name but a few, used the work that came before them to build an understanding of some of the most serious concerns about sentencing in this country. We're concerned that we don't really see evidence of that wealth of research and recommendations in this bill.

Having given you a brief historic background, I'll give you a quick historic background of my own situation. I was at the Department of Justice at the time of the drafting of Bill C-19 in 1982, and I worked on that drafting process. I also worked as a

[Traduction]

Grâce à un travail de réflexion et de recherche approfondi, nous essayons de jeter sur ces questions un éclairage original.

Je vais donc passer la parole à Renate.

Mme Renate Mohr (membre du conseil, Conseil des Églises pour la justice et la criminologie): Merci. Nous sommes très honorés de pouvoir témoigner devant le comité.

Je vais commencer par une brève introduction, et je passerai ensuite à un certain nombre de dispositions précises du projet de loi.

Commençons d'abord par signaler, respectueusement, au comité, que toute réforme du droit qui ne se situe pas dans un contexte historique non seulement est vouée à l'échec mais aussi finira par aggraver la situation. Quand il est question de la détermination de la peine et du système correctionnel, cela nous préoccupe particulièrement parce que la situation qui s'aggrave est celle de milliers de Canadiens en chair et en os.

Ce projet de loi s'accompagne de peu de renseignements de base. On est très loin du premier projet de loi sur la détermination de la peine, C-19, qui a été rédigé il y a plus de 10 ans.

Selon le communiqué de presse,

le projet de loi offre aux tribunaux un plus grand nombre d'options pour faire la distinction entre les cas graves de criminalité violente, où une peine d'emprisonnement s'impose, et les cas moins graves de crime sans violence qu'il est possible de régler plus efficacement au sein de la collectivité.

À la lecture du projet de loi, nous constatons qu'il donnera effectivement un plus grand nombre d'options aux tribunaux s'il est adopté, mais nous craignons également que ce plus grand nombre d'options se traduise par plus d'emprisonnements.

Le communiqué de presse poursuit:

les modifications législatives proposées montrent que le gouvernement est décidé à établir une approche équilibrée de vaste envergure pour prévenir la criminalité.

Toutes les études réalisées par les nombreux organismes appelés à participer à la réforme de la détermination de la peine nous disent qu'il n'existe aucun lien discernable entre la détermination de la peine et la prévention de la criminalité. Les peines n'empêchent pas les crimes de se produire, les peines sont une réaction au crime. Quand rien d'autre ne va, le système de justice pénale est appelé à limiter les dégâts. Cette réforme, si elle est adoptée, n'aiderait en rien à limiter les dégâts. Elle y ajouterait.

Depuis 25 ans on déploie beaucoup d'efforts pour étudier cette question de détermination de la peine. Les travaux de la Commission de réforme du droit du Canada, le rapport du ministère de la Justice accompagnant le projet de loi C-19, le long rapport de la Commission canadienne de la détermination de la peine et le rapport Daubney, pour ne citer que quelques exemples, prennent appui sur les travaux réalisés antérieurement pour mieux mettre en lumière les questions les plus importantes concernant la détermination de la peine au Canada. Ce trésor de recherches et de recommandations ne nous paraît transparent aucunement dans ce projet de loi.

Après ce survol rapide des antécédents historiques du projet de loi, je vais vous dire un peu quels sont mes propres antécédents. Je travaillais au ministère de la Justice à l'époque du projet de loi C-19, en 1982, et j'ai participé à la rédaction du

[Text]

senior research analyst for the Canadian Sentencing Commission. After that, I went to do a little consultation with the Law Reform Commission when they finished their general part and were looking at putting penalties to the general code they were recommending. Since that time I've been teaching criminal law and sentencing at Carleton University. So my history sort of follows the history of sentencing reform, except that I haven't been at it quite as long.

We start off with the purpose and principles in the bill. I just want to go back to 1971 to John Hogarth's study on the sentencing practices of provincial court judges in a book he called *Sentencing as a Human Process*. He revealed that one could better predict the sentence by knowing who the judge was than by studying all of the legal factors. That means, as the Law Reform Commission of Canada also recognized, that the attitudes and perceptions of the decision-makers are a more important point of inquiry in understanding the severity or lenience of the sentence imposed than any of the legal factors.

When we speak of leaving a decision to a person's discretion, we are leaving that person to judge the matter on the basis of his or her own experience. Judges have virtually no guidance, as you know, when it comes to sentencing and deciding the nature of sentence to impose. The Criminal Code is silent as to the purpose of sentencing, and pretty much the only direction judges are given, aside from the general direction in the case-law, is the limit on the severity of sentence that can be imposed. So when faced with an offence like manslaughter, the legislative limit is a life sentence, but a judge is then left to use his or her own discretion to decide on a sentence anywhere between a suspended sentence to a sentence of life. The sentencing decision is, as you know, entirely subjective. It therefore depends on the views of the subject, and that is the judge.

With the list of purpose and principles of sentencing in this bill, the list itself is exhaustive. Our concern is that it provides no direction to judges. To legislate a shopping list of all purposes and principles that judges have historically used in their sentencing decisions is to repeat the problem that was identified.

In proposed section 718 the language of the statement of purpose recommended is both abstract and, we feel, imprisonment-positive. Perhaps the problem is best illustrated through a comparison with the recommendations from the Daubney report, which said:

The purpose of sentencing is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by holding offenders accountable for their criminal conduct through the imposition of just sanctions which: . . .

[Translation]

texte. J'ai également travaillé comme attachée de recherche principale pour la Commission de la détermination de la peine. Suite à cela, j'ai fait un petit peu de travail de consultation pour la Commission de la réforme du droit, au moment où l'on terminait le travail concernant la partie générale, et où l'on commençait à discuter des sanctions et peines qui accompagneraient le code général que la commission recommandait. Depuis lors, j'enseigne à l'Université Carleton, dans le domaine du droit pénal et de la détermination de la peine. On peut dire que mon propre curriculum vitae suit en quelque sorte l'historique de cette réforme de la détermination de la peine, si ce n'est que dans mon cas cela a pris un petit peu moins longtemps.

Nous commençons donc notre exposé avec l'objet et les principes du projet de loi. Je vais d'abord remonter à l'année 1971, c'est-à-dire à l'étude de John Hogarth sur les pratiques des juges provinciaux en matière de détermination de la peine, il s'agissait d'un ouvrage intitulé *Sentencing as a Human Process*. John Hogarth a révélé que la meilleure façon de prédire la peine qui serait imposée était de savoir qui était le juge, plutôt que d'étudier tous les éléments juridiques du dossier. Comme la Commission de réforme du droit du Canada l'a aussi reconnu, cela veut dire que les «attitudes et perceptions» des décideurs représentent un facteur plus important pour qui veut comprendre le degré de sévérité ou de clémence des peines imposées.

• 1540

Quand nous disons que nous laissons la décision à la discrétion d'une personne, nous laissons à cette personne le soin de juger la question suivant son expérience personnelle. Les juges ne bénéficient de pratiquement aucune directive quand vient le temps de décider de la nature de la peine à imposer. Le *Code criminel* est muet quant à l'objet de la détermination de la peine, la seule directive donnée aux juges qui s'inspirent évidemment des précédents consistant à limiter la sévérité de la peine qui peut être imposée. Autrement dit, devant une infraction, l'homicide involontaire par exemple, la limite législative est la peine d'emprisonnement à perpétuité, mais le juge doit alors déterminer à sa discrétion où il veut situer la peine — n'importe où entre l'absolution inconditionnelle et l'emprisonnement à perpétuité. La décision est tout à fait subjective. Elle dépend du point de vue du sujet: le juge.

Le projet de loi énonce l'objectif de la détermination de la peine et les principes qui la régissent de manière exhaustive. Cela ne laisse plus rien à la discrétion des juges. Quand le législateur dresse une «liste d'épicerie» qui réunit tous les objectifs et les principes dont les juges ont tenu compte historiquement pour déterminer la peine des inculpés qui se trouvent devant eux, il ne fait que répéter le problème qui a été cerné.

Le libellé de l'article 718 proposé qui énonce l'objectif recommandé est abstrait et révèle un préjugé favorable à l'égard de l'emprisonnement. La meilleure façon d'illustrer la problématique consiste peut-être à établir une comparaison avec une recommandation tirée du rapport Daubney qui stipule que:

le prononcé des peines a pour objectif de contribuer au maintien d'une société juste, paisible et sûre en tenant les délinquants responsables de leurs actes criminels par l'imposition de sanctions justes.

[Texte]

Then the objectives are listed. The Daubney recommendation does not list an abstract notion of contributing to respect for the law, but instead adds a more productive and less abstract focus on "holding offenders accountable for their criminal conduct". The objectives in the Daubney report that follow the statement "by holding offenders accountable for their criminal conduct through the imposition of just sanctions which:" are the following:

(a) to require, or encourage when it's not possible to require, offenders to acknowledge the harm they have done to victims and to the community, and to take responsibility for the consequences of their behaviour;

(b) to take account of the steps offenders have taken or propose to take to make reparations;

(c) to facilitate victim-offender reconciliation where victims so request or are willing to participate in such programs;

(d) if necessary, provide offenders with opportunities that are likely to facilitate their habilitation or rehabilitation as productive members of society; and

(e) if necessary, denounce the behaviour and/or incapacitate the offender.

The message is clear. Imprisonment is a last resort and the objectives of the purpose of sentencing should be positive, should reveal the positive object of the exercise.

When you compare the list of the Daubney report with the list of objectives in proposed section 718, you'll see that the section starts with (a) denouncing unlawful conduct, (b) deterring the offender and other persons, and (c) separating the offender from society where necessary. The difference is clear. This bill puts denunciation, deterrence and separation/imprisonment ahead of other positive aims. We feel the message is one that suits a law and order agenda that may well include a genuine concern about crime, but in our opinion is short-sighted and will have devastating consequences. Here we urge a consideration of the Daubney recommendations.

When looking at the aggravating factors next, the question we pose is whether good social standing in the community should be a mitigating factor for a judge to consider in sentencing a person charged with an offence against the person. Some judges consider good character a mitigating factor and others do not. This bill gives no direction to judges as to what factors ought to be taken into consideration in mitigating a sentence. Only two aggravating factors are specifically mentioned: hate and breach of trust. We don't mean to suggest that these aren't important aggravating factors, but we're concerned about the bill remaining silent on the host of other discretionary factors that judges pick and choose according to their own personal predilections.

The work of the Sentencing Commission and the Daubney report both highlighted the need for developing a list of factors to guide judges. The discussions surrounding what factors appear on this list are very important discussions. If good character and

[Traduction]

Suit alors une liste d'objectifs. La recommandation du rapport Daubney ne parle pas d'une notion abstraite comme «contribuer au respect de la loi». De façon plus productive et moins abstraite, elle insiste plutôt sur l'idée de «tenir les délinquants responsables de leurs actes criminels». Les auteurs du rapport Daubney, après avoir affirmé qu'il faut «tenir les délinquants responsables de leurs actes criminels par l'imposition de justes sanctions», énoncent les objectifs suivants:

a) obliger—ou encourager, là où il n'est pas possible de contraindre la personne—les délinquants à reconnaître le tort qu'ils ont causé aux victimes et à la collectivité, et à assumer les conséquences de leurs actes;

b) tenir compte des mesures que le délinquant a prises ou entend prendre pour réparer le tort causé à la victime ou à la collectivité et tout autre fait montrant qu'il assume sa responsabilité;

c) faciliter la réconciliation entre la victime et le délinquant là où la victime le demande ou est prête à participer à un programme à cet égard;

d) au besoin, donner aux délinquants des occasions susceptibles de faciliter leur insertion ou réinsertion sociale à titre de membres productifs de la société; et

e) au besoin, dénoncer la conduite du délinquant et l'empêcher de pouvoir récidiver.

Le message est clair. L'emprisonnement constitue un dernier recours, et les «objectifs» de la détermination de la peine devraient être positifs—ils devraient révéler l'objet positif de l'exercice.

Comparons la liste du rapport Daubney avec la liste des objectifs qui se trouve à l'article 718 du projet de loi. Vous verrez que la section commence par: (a) dénoncer le comportement illégal, (b) dissuader les délinquants, et quiconque, de commettre des infractions, et (c) isoler, au besoin, les délinquants du reste de la société lorsque nécessaire. La différence est évidente. Le projet de loi met la dénonciation et l'isolement/emprisonnement au-dessus des visées positives. Le message est clair. Mais ce n'est pas le bon message. Il convient aux partisans de «l'ordre public», qui peuvent se préoccuper à juste titre de la criminalité, mais, à notre avis, il s'agit d'idées à courte vue qui auront des conséquences dévastatrices. Nous incitons le comité à étudier les recommandations du rapport Daubney.

En ce qui concerne les facteurs aggravants, la question est la suivante: le juge appelé à déterminer la peine d'un prévenu condamné pour une infraction sur la personne devrait-il considérer comme un facteur atténuant la position sociale du prévenu? Certains juges tiennent la «bonne réputation» d'un prévenu pour un facteur atténuant, d'autres, non. Ce projet de loi ne dit en rien au juge quels facteurs atténuants il doit prendre en considération en rapport avec la peine qu'il imposera. Un seul facteur aggravant est mentionné expressément: celui du crime motivé par la haine. Nous ne laissons pas entendre qu'il ne s'agit pas là d'un facteur aggravant; mais signalons seulement que le projet de loi passe sous silence toute une série d'autres facteurs discrétionnaires parmi lesquels les juges peuvent choisir au petit bonheur.

Les travaux de la Commission de détermination de la peine et le rapport Daubney ont tous deux fait ressortir la nécessité de dresser la liste des facteurs qui guideraient le travail des juges. Le débat sur les facteurs qui devraient figurer dans cette liste

[Text]

social standing are mitigating factors, then clearly certain offenders will be dealt with less severely by virtue of their social class and standing in the community. Few aboriginal offenders will benefit from this. Few poor offenders will benefit from this. It suggests the severity of the sentence should be linked to status, and we do not think this is acceptable. But more to the point, we don't think it's acceptable for sentencing legislation to remain silent, with two exceptions, on the issue of factors.

[Translation]

est important. Si la «bonne réputation» et la «position sociale» sont des facteurs atténuants—il est clair que certains délinquants seront traités avec plus de clémence du fait de leur rang social et de leur position dans la collectivité. Peu de délinquants autochtones en tireront parti. Peu de délinquants pauvres en tireront parti. On donne à entendre ici que le degré de sévérité de la peine devrait être lié à la position sociale. Cela nous paraît inacceptable, mais, pour aller directement au but, soulignons qu'il est inacceptable pour des dispositions législatives en la matière de passer sous silence, à deux exceptions près la question des facteurs.

• 1545

The Sentencing Commission and Daubney reports are extremely helpful on this issue. We hope time will be taken to review their suggested lists.

La Commission de détermination de la peine et le rapport Daubney nous sont extrêmement utiles à cet égard. Il faut prendre le temps d'étudier les listes qu'ils proposent.

As for hate as an aggravating factor, we think it is clear hate must be an aggravating factor, but we're concerned that without further instruction this clause will be used against the groups it's drafted to protect. For example, a white man could use this clause to ensure a harsher sentence will be imposed on an aboriginal man by claiming the aboriginal man's crime was fuelled by a hatred of the dominant culture.

Il nous paraît clair qu'un crime motivé par la haine ou par quelque autre des motifs énoncés constitue un facteur aggravant. Nous nous préoccupons toutefois de l'éventualité qu'il puisse être utilisé, en l'absence de précisions qui pourraient être données à son sujet, contre les groupes mêmes qu'il est conçu pour protéger. Ainsi, un homme blanc peut s'en servir pour s'assurer qu'une peine plus sévère est imposée à un autochtone en affirmant que le crime de l'autochtone était motivé par une haine à l'égard de la culture dominante.

History surrounding who uses the charter to protect their rights and freedoms suggests the historically oppressed groups the charter was meant to support have rarely been aided by the charter. Corporations and wealthy men have been the primary beneficiaries of charter protection. We fear there's no reason to suggest this case will be any different.

Quiconque cherche à savoir qui utilise la Charte pour protéger ses droits et libertés est porté à croire que celle-ci vient rarement en aide aux groupes historiquement opprimés qu'elle est censée soutenir. La protection qu'accorde la Charte est surtout le propre des grandes sociétés et des hommes riches. Rien ne permet de croire que les choses seraient différentes dans ce cas-ci.

About longer sentences for those convicted of hate crimes, the Church Council continues to advocate public education and more creative sentencing measures that would lead to the offender meeting representatives of the group or race or religion he or she has offended. We feel these are far more effective responses to hate crime. Longer sentences do not stop hating.

Quant aux peines plus longues qui seraient imposées aux personnes condamnées pour un crime motivé par la haine, le Conseil des Églises continue à préconiser l'éducation du public et l'adoption de mesures créatrices qui amèneraient le délinquant à rencontrer des représentants de la religion, de la race ou du groupe sur lequel il s'est acharné: voilà une réponse beaucoup plus efficace à un crime haineux. Les peines plus longues ne coupent pas court à la haine.

Aggravating factors and the message that the intent is to get tough on crime: We do think it is clear abuse of trust or authority is an aggravating factor. We are concerned, however, that in the absence of any further direction on which other factors ought to be considered, the positive effect intended will not be achieved. For example, if good character and good standing in the community remain in use by some judges as mitigating factors, they can negate the aggravating factor of breach of trust. The teacher, the priest, the choir leader, all in positions of trust, are all also of good character. In the past they have been immune. Breach of trust can be neutralized as an aggravating factor.

L'idée de prendre en considération des facteurs aggravants fait penser que le législateur veut se montrer plus sévère à l'endroit des éléments criminels. C'est un message qui n'est pas bien fondé et qui induit même en erreur dans ce cas particulier. Il nous paraît clair que l'abus de confiance ou de pouvoir constitue un facteur aggravant. Nous nous préoccupons toutefois de l'éventualité que, en l'absence de toute précision quant aux autres facteurs qui devraient être pris en considération, l'effet positif escompté ne se produise jamais. Par exemple, si la «bonne réputation» et la «position de la personne dans la collectivité» demeurent des facteurs atténuants pour certains juges, elles peuvent contrecarrer le facteur aggravant que constitue l'abus de confiance. L'enseignant, le prêtre, le chantre, tous occupent un poste de confiance et ont bonne réputation. Par le passé, ils étaient immunisés contre les sanctions. À titre de facteur aggravant, l'abus de confiance peut aussi être neutralisé.

[Texte]

Fines: As the statistics in the press release accompanying this bill reveal, fines are still by far the most popular sentence imposed by judges. We're astonished there is not a stronger direction to judges to refrain from using fines as an easy alternative to imprisonment.

The data are clear: fines do result in imprisonment. Statistics reveal that the criminal law catches in its net those who are least able to manage a financial disposition. At this point in history everyone agrees we should no longer operate a debtors' prison. Yet our prisons are literally full of debtors.

We fear this bill will not change that. The provision for the means inquiry is too weak. We believe, as the numbers indicate, if we're able to reduce the use of fines as a sentence for the majority of offenders who have limited means, we will finally be able to empty the prisons of those who cannot buy their way out of the problem.

We feel the recommendations of the Sentencing Commission were a serious attempt to accomplish this goal. They recommended that a permanent sentencing commission study ways of assisting the court in the determination of equitable fines for offenders of varying means so as to maximise the impact. The Swedish day fine system was an example.

We set out a few of the recommendations just to give you more concrete notions of how they could be written. The commission, for example, recommended that once it has been decided the fine may be the appropriate sanction, consideration must be given to whether it's appropriate to impose a fine on the individual before the court. Then the amount of fine and time for payment must be determined in accordance not only with the gravity of the offence but also the financial ability of the offender.

The commission also recommended that where limited means of the offender permitted the imposition of only one pecuniary order, priority should be given to an order of restitution, where appropriate. They also recommended that a quasi-automatic prison term not be imposed for fine default, and that offenders only be incarcerated for wilful breach of the community sanction.

This bill does not put these limitations on the use of fines and fine default provisions. There is no question about the desired result of any proposed legislation dealing with fines. The recommendations of the Sentencing Commission, we feel, are far more likely to result in the desired result.

[Traduction]

Amendes: Comme le révèlent les statistiques que renferme le communiqué de presse accompagnant le projet de loi, les amendes représentent encore, et de loin, la peine la plus populaire chez les juges. Nous sommes ahuris de constater que les juges ne sont pas plus fortement incités à faire preuve de retenue à cet égard, l'amende étant une solution de rechange facile à l'emprisonnement.

Les données sont claires, les amendes conduisent à l'emprisonnement. Les statistiques laissent voir que le droit criminel prend dans son filet ceux qui sont le moins en mesure d'assumer les conséquences d'une mesure pécuniaire. Au point où nous en sommes aujourd'hui, tout le monde s'entend pour dire qu'il ne faut plus avoir des «prisons d'endettés»; néanmoins, nos prisons en sont remplies.

Il est à craindre que le projet de loi ne changera pas cette situation. La disposition concernant l'enquête sur les moyens de la personne est trop faible. Nous sommes d'avis, et les chiffres le confirment, que si nous parvenons à réduire le recours aux amendes imposées à la majorité des délinquants qui ont des moyens limités, nous allons enfin réussir à vider les prisons de ceux qui ne peuvent se payer la solution au problème.

Les recommandations de la Commission de détermination de la peine constituaient une tentative sérieuse de parvenir à ce but. Elles consistaient à confier à une commission permanente la tâche d'étudier des façons d'aider le tribunal à établir des amendes équitables pour le cas des délinquants dont les moyens financiers sont variables, de façon à maximiser l'impact de la mesure. La formule jour-amende utilisée par les Suédois en représente un exemple.

Voici certaines des recommandations les plus détaillées de la commission concernant les amendes: une fois qu'il est déterminé que l'amende peut représenter la sanction appropriée, il faut déterminer s'il convient d'imposer une amende à la personne qui se trouve devant le tribunal. La somme exigée et le délai de paiement doivent être déterminés non seulement en fonction du degré de gravité de l'infraction, mais encore en fonction des moyens financiers du délinquant. Pour respecter le même principe, avant qu'une amende ne soit imposée, le tribunal devrait faire enquête sur les moyens du délinquant pour déterminer sa capacité de payer et établir des conditions de paiement appropriées.

Là où les moyens limités d'un délinquant ne permettent que l'imposition d'une ordonnance pécuniaire, il faut accorder la priorité à une ordonnance de dédommagement. Il convient de réduire le nombre de cas d'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende. De plus, il ne faut pas imposer presque systématiquement une peine d'emprisonnement pour défaut de paiement. N'emprisonner que les délinquants qui manquent volontairement aux conditions d'une sanction communautaire.

Le projet de loi C-41 ne limite pas le recours aux amendes ni l'utilisation de sanctions particulières en cas de défaut de paiement. Le résultat que devrait favoriser toute disposition législative en matière d'amende est incontesté. Or, les recommandations de la Commission de détermination de la peine sont beaucoup plus susceptibles d'aboutir au résultat voulu.

[Text]

[Translation]

• 1550

Conditional sentence: Whereas earlier sentencing reform proposals suggested that probation and community service should become sentences in their own right, as opposed to being linked to a discharge or a suspended sentence, this new conditional sentence has a clear link to a sentence of imprisonment.

The sentence the judge actually imposes may be a prison term of any length up to two years, the legislation tell us, but then the judge adds that this prison sentence is to be served in the community.

We fear that this section will take us a giant step backward when compared to the reform initiatives of the past 20 years. Researchers and reformers have been unequivocally direct in their conviction that if community-based sanctions are ever to replace imprisonment—in cases of non-violent property offences, for example—then they must not be seen as alternatives to imprisonment, but as sanctions in their own right.

The conditional sentence is clearly an alternative to imprisonment. The offender even learns the exact amount of prison time he or she will alternatively serve in the community. It's not necessary, and, worse, it's counterproductive, to link a new community option to a sentence of imprisonment.

The terms of supervision that may accompany this sanction include a term that the accused will abstain from the consumption of alcohol. We do not dispute that alcohol abuse is a problem for many offenders who appear before our courts, but consider the outcome for a non-violent property offender who is given a conditional sentence and breaches the abstention provisions—prison. We do not believe that a breach of an abstention order should ever be the justification for imprisonment.

Many judges are refusing to impose abstention as a condition of probation for that very reason. With this section, another door is opened for automatic imprisonment.

We move to the power of the court to delay parole, proposed section 743.6, which gives judges the power to extend the length of the time a person serves in confinement for certain specified offences to one-half the sentence instead of one-third or ten years, whichever is less. This provision will clearly result in lengthier prison terms. It will also result in shorter terms of supervised release.

According to this provision, people convicted for these more serious offences will be kept in prison longer. They will then be released to serve a shorter term under supervision. We cannot see the logic of this.

If judges think that offences committed by this group are very serious ones, then the maximum penalties set in the code leave them lots of room to impose a long term of imprisonment. When these offenders then apply for parole, the parole board uses its discretion to judge whether someone is a suitable candidate for release. If not, then parole is denied. If the person is released on parole, then their time in the community will be served under supervision.

Condamnation avec sursis: Alors que les projets antérieurs de réforme de la détermination de la peine proposaient de faire de la probation et du service communautaire des peines distinctes, plutôt que des peines liées à une absolution ou à une condamnation avec sursis, cette nouvelle condamnation avec sursis est clairement liée à une peine d'emprisonnement.

La peine que le juge peut effectivement imposer peut constituer l'emprisonnement pour une période allant jusqu'à deux ans—c'est ce que dit le projet de loi—mais le juge ajoute ensuite que cette peine d'emprisonnement doit être purgée au sein de la collectivité.

C'est toute une régression par rapport aux projets de réforme qui sont proposés depuis 20 ans. Les chercheurs et réformateurs se font clairs et nets sur ce point. Il sont concinques que les sanctions communautaires, si elles doivent un jour remplacer l'emprisonnement—dans le cas des infractions non violentes sur les biens, par exemple—, ne doivent pas être considérées comme des solutions de rechange à l'emprisonnement, mais plutôt comme des sanctions distinctes ayant leur valeur propre.

La condamnation avec sursis est clairement une solution de rechange à l'emprisonnement. Le délinquant sait même avec exactitude le temps que représentera sa peine «de rechange» au sein de la collectivité. Il est inutile, et pis encore, antiproductif, de lier une nouvelle option communautaire à une peine d'emprisonnement.

Les conditions associées à cette sanction peuvent consister notamment à intimier au délinquant de s'abstenir de consommer de l'alcool. Nous ne contestons pas le fait que l'alcoolisme est un problème pour de nombreux délinquants qui se trouvent devant nos tribunaux. Toutefois, songez aux résultats d'une telle mesure pour l'auteur d'une infraction non violente sur les biens qui est frappé d'une condamnation avec sursis et qui manque à la condition concernant l'abstention. Selon nous, le manquement à une condition d'abstention ne devrait jamais justifier l'emprisonnement.

Nombre de juges refusent de faire de l'abstention une condition d'une ordonnance de probation pour cette raison même. C'est encore une fois la porte ouverte à l'emprisonnement systématique.

Nous passons maintenant au pouvoir judiciaire d'augmentation du temps d'épreuve. L'article 743.6 propose de donner aux juges le pouvoir de prolonger la période durant laquelle la personne se trouve emprisonnée pour certaines infractions déterminées jusqu'à la moindre des deux périodes, soit la moitié de la peine, plutôt que le tiers, soit 10 ans. À l'évidence, cette disposition donnera des peines d'emprisonnement plus longues. Elle raccourcira aussi les peines de liberté surveillée.

Selon cette disposition, les personnes condamnées pour une infraction grave demeureront en prison plus longtemps. Par la suite, elles seront mises en liberté, mais seront surveillées moins longtemps. Nous n'y voyons pas la logique.

Si les juges croient que les infractions commises par ce groupe de personnes sont très graves, le Code prévoit des sanctions maximales qui leur laissent beaucoup de latitude pour imposer une peine d'emprisonnement. Lorsque les auteurs des infractions en question demanderont la libération conditionnelle, la Commission des libérations utilise alors ses pouvoirs discrétionnaires pour déterminer s'il s'agit d'un bon candidat à la mise en liberté. Sinon, la demande est rejetée. Si la personne est mise en liberté sous condition, elle sera surveillée au sein de la collectivité.

[Texte]

We think the supervised, integrated release period provides the public with better protection than a long term of warehousing and a short term of supervised community release.

Room and board payment for imprisonment: The provision in Bill C-45 that requires prisoners to pay for their room and board seems both short-sighted and, with respect, mean-spirited. In the history of sentencing reform this is the first time such a recommendation has appeared. If it is to send a message to the public that inmates are not getting a free ride in our prisons, then we do not think this is the appropriate way to achieve the message. Prisons will always be a terrible waste of money and of lives and should therefore be used only in those rare cases where separation is essential for the physical safety of the public.

We think this proposed section sends a message that, as full as prisons always are, at least we will not lose as much money in their upkeep. We felt that one of the major objectives of this exercise was to reduce substantially the numbers of people whom we currently warehouse. This provision does nothing to further that end.

Now John Nilson will speak to the alternative court procedure.

Mr. Nilson: I'd like to continue, with alternative court procedure. It follows what Renate was saying about warehousing prisoners.

It appears that our criminal law hasn't used imprisonment as a last resort and we're now paying for the consequences of that.

A few years ago, in 1988, Madam Justice Claire L'Heureux-Dubé of the Supreme Court said:

Canadian judges... are overwhelmed by their workloads... Canadian courts are buckling under the strain of cases which ought to be in court at all, or could have been settled in other ways... We are fairly certain in our own minds which areas of private and public law can be shifted to alternate forums... Now is the time for quality, not quantity. What I am sure of is that something is required, and required now.

We agree with her. To that end, the Canadian Church Council on Justice and Corrections, along with 21 other organizations, submitted a proposal to the Department of Justice called the "alternate court proposal". It outlines a legal mechanism that will help put in practice what more and more Canadians and criminal justice professionals believe should be encouraged for less serious offences.

[Traduction]

Nous croyons que la période de mise en liberté surveillée sert davantage à protéger le public que la pratique qui consiste à entasser les gens à long terme dans les prisons, puis à les libérer pour les surveiller durant un court laps de temps.

Frais d'hébergement et de repas assumés par le détenu: Cette disposition du projet de loi C-45—qui oblige les détenus à assumer les frais relatifs à leur hébergement et aux repas qu'ils prennent—paraît relever d'un esprit à courte vue aussi bien que méchant. C'est la première fois de toute l'histoire des réformes de la détermination de la peine qu'une telle recommandation est mise de l'avant. Si le but est d'indiquer au public que les détenus ne font par leur vie sur le dos des contribuables, nous ne croyons pas qu'il s'agisse-là de la meilleure façon de faire passer le message. Les prisons représenteront toujours un terrible gaspillage d'argent et de vie; par conséquent, elles ne devraient servir que dans les rares cas où il faut isoler la personne pour protéger l'intégrité physique du public.

À nos yeux, cette disposition fait penser que l'entretien des prisons, si pleines qu'elles soient, ne sera tout au moins pas aussi déficitaire que nous le croyons. Nous étions convaincus qu'un des objectifs principaux de cet exercice consistait à réduire de façon marquée le nombre de personnes que nous entassons dans nos prisons. Cette disposition ne fait rien en ce sens.

John Nilson va maintenant parler de la démarche extrajudiciaire.

M. Nilson: J'aimerais poursuivre en vous parlant de la démarche extrajudiciaire. Cela fait suite à ce que Renate a dit au sujet de l'entassement des gens dans les prisons.

Au Canada, le droit pénal ne fait pas des peines d'emprisonnement un dernier recours et nous devons maintenant en subir les conséquences.

Il y a quelques années, M^{me} la juge Claire L'Heureux-Dubé de la Cour suprême a tenu les propos suivants:

Les juges canadiens sont accablés par leur charge de travail. Les tribunaux canadiens fléchissent sous la pression de litiges qui ne devraient même pas se trouver devant les tribunaux ou qui devraient être réglés autrement. Nous avons une bonne idée des questions relevant du droit public et du droit privé qui peuvent être réglées par d'autres voies. Le temps est venu d'insister sur la qualité et non pas sur la quantité. Ce que je sais avant tout, c'est qu'une solution s'impose et qu'elle s'impose dès aujourd'hui.

• 1555

Nous sommes d'accord avec Madame la juge. À cette fin, le Conseil des Églises a proposé au ministère de la Justice, à l'instar de 21 autres organisations appartenant aux associations nationales intéressées à la justice criminelle, un projet de démarche extrajudiciaire. Il s'agit d'un mécanisme juridique à proprement parler qui aidera à mettre en place, dans le cas d'infractions moins graves, les mesures que préconisent un nombre toujours plus grand de Canadiens et de professionnels de la justice pénale.

[Text]

This alternate court procedure would lead to less imprisonment and more use of diversion. It would be available to the Crown as a legitimate election in addition to the options currently available for many cases to choose between proceeding by way of summary conviction and by of an indictable offence. You would have a third choice, which would allow one to go into an alternate court procedure.

This election would be written into the Criminal Code, so it's clearly part of the court procedure. Its main feature would be that the offender, if found guilty, could not be sentenced to imprisonment. So there would be no way they could go to jail if they used this procedure. Referrals to alternate dispute resolution methods or conflict mediation process would be encouraged; in some cases, possibly even referrals to health and social services. It would get the matter right out of the criminal justice system.

This proposed process protects both the accused's rights and the state's options. It is a process that has appeal for reform advocates because it has a built-in mechanism that holds some promise of limiting the use of imprisonment. But it also has an appeal for some of those concerned about law enforcement, because it could remedy some court backlog problems without sacrificing any of the alternatives that are available to the courts for more serious offences.

We like this procedure because we believe it would allow for more experimentation with the proceedings in a setting that would provide methods for getting at the truth and arriving at a solution that may be less costly and more humanely satisfying to all parties concerned: the victim, the offender, and the surrounding community.

The proposal that was presented to the Department of Justice was developed in close collaboration with crown counsel, defence lawyers, law reform specialists, and constitutional law experts. We know from the consultation over about six years that it has a broad base of support. It addresses the practical and political problems by providing a specific procedure where justice can be experienced and can be seen to be done even when imprisonment is not an option. It provides a viable alternate procedure for conduct that cannot and should not be ignored, so the criminal law in its currently restrictive form is not inappropriately invoked in the mere absence of such an alternate.

We believe it would further in very practical ways a shift towards the use of a peace-making or problem-solving function of the law, for which there are well established precedents in some other jurisdictions. We could provide you with some examples from Japan.

[Translation]

Cette démarche extrajudiciaire privilégierait, comme son nom le dit, le recours aux voies extrajudiciaires et à des peines autres que l'emprisonnement, une tendance à la déjudiciarisation sous toutes ses formes. La démarche extrajudiciaire serait l'option légitime à la disposition de la Couronne, au même titre que les options qui lui sont actuellement offertes, dans de nombreux cas—la déclaration de culpabilité par procédure sommaire et la mise en accusation dans les formes. Cela offrirait un troisième choix, qui permettrait donc d'opter pour une démarche extrajudiciaire.

C'est un choix qui serait inscrit dans le Code criminel, pour que ce soit clairement un choix qui fasse partie du processus judiciaire. Ce choix aurait pour principale condition que le délinquant, s'il est jugé coupable, ne pourrait faire l'objet d'une peine d'emprisonnement. Il faudrait obligatoirement trouver une sanction qui ne comporte pas sa mise en incarcération. On encouragerait le recours aux méthodes de règlement de différends et aux procédés de médiation, au même titre que les services sanitaires et sociaux. La question ne relèverait plus du système de justice pénale.

La démarche proposée protège à la fois les droits de l'accusé et les options de l'État. C'est une démarche qui est susceptible de plaire aux partisans des réformes parce qu'elle comporte un mécanisme dont on peut espérer qu'il limitera les cas d'emprisonnement. Mais elle est susceptible de plaire aussi à ceux qui se préoccupent du respect de la loi, car elle permettrait de prendre en charge une partie de l'arriéré des tribunaux sans sacrifier l'une quelconque des options qui s'offrent aux tribunaux dans le cas des infractions plus graves.

Elle nous plaît car elle nous paraît être une voie qui permettrait d'expérimenter des procédures, dans un contexte où les méthodes serviraient à révéler la vérité et à arriver à une solution qui est peut-être moins coûteuse, aussi bien que plus satisfaisante sur le plan humain pour toutes les parties touchées—la victime, le délinquant et la collectivité.

Pour élaborer ce projet qui a été présenté au ministère de la Justice, nous avons collaboré étroitement avec un avocat de la Couronne, des avocats plaidants, des spécialistes de la réforme du droit et un constitutionnaliste. D'après les consultations que nous avons tenues pendant environ six ans, nous savons qu'il est susceptible d'obtenir de larges appuis. Il permet de prendre en charge les cas moins graves en créant une procédure précise qui permet de faire l'expérience de la justice pour ainsi dire, de voir qu'elle a été faite même si l'incarcération ne peut être une option. C'est une solution de rechange viable qui s'utilise dans les cas où on ne peut faire fi de la conduite de la personne—ni ne devrait-on le faire—, de sorte que le droit pénal, sous la forme restrictive où il se présente actuellement, n'est pas invoqué inutilement, comme c'est le cas à l'heure actuelle, du seul fait de l'absence d'une solution de rechange viable.

Nous croyons que cela privilégierait, sous des aspects très pratiques, la fonction conciliatrice du droit, à l'égard duquel il existe des précédents bien établis ailleurs, au Japon, par exemple.

[Texte]

The legal implications of this alternate court procedure are currently under active consideration by the Department of Justice. The proposal has been put on the agenda of the federal-provincial-territorial deputy ministers of justice meeting. We urge you to consider this in your deliberations too, because we think it could provide another way to eliminate the use of prisons as a sanction in this process.

I'll give a few brief comments on Bill C-45 and the sex offender provisions.

Much of our preceding analysis and commentary applies well to the serious question of how society deals with individuals convicted of sexual offences. Along with other Canadians, the Church Council is concerned about those crimes and their victims. However, our experience, along with that of others in our network, indicates any measures that will result in keeping the vast majority of sex offenders to the end of their sentence may indeed work against protecting society.

Many serving a sentence for a sexual offence benefit positively from the vital component of community reintegration: serving the final third of their sentence in the community under supervision. We intend to forward to your committee some anecdotal documentation illustrating how a few communities have taken a sex offender into their midst and participated in his supervision with initial encouraging results.

For sure, the recent series of high-profile incidents in our country reminds us that there are a handful of dangerous offenders from whom the public requires protection. The Church Council believes that these offenders should be handled on a case-by-case basis, without widening the net to lock away every sexual offender for the duration of his or her sentence. We are convinced that this measure to provide short-term protection will also lead to serious long-term problems.

As well, adding to the caseload of already overburdened corrections and parole officers increases the risk of truly dangerous offenders either falling through the cracks or competing with other individuals to receive scarce treatment resources.

In conclusion, in our formal part of our brief, we really can't support the passing of the sentencing bill as it is. It will achieve nothing at this time in history and, if implemented, we fear it will worsen the conditions on every level. Efforts should instead be put to using constructive, positive sentencing goals.

[Traduction]

Le ministère de la Justice étudie actuellement les conséquences de cette démarche extrajudiciaire sur le plan strictement juridique, et le projet est inscrit au programme de la réunion du printemps des sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice. Nous vous incitons à réfléchir à l'importance d'encourager les orientations fondamentalement nouvelles comme celle-là, car nous pensons que cela pourrait être une autre façon d'éliminer le recours aux prisons comme sanction dans ce processus.

Je ferai quelques brèves observations sur le projet de loi C-45 et les dispositions concernant les délinquants sexuels.

Pour une bonne part, l'analyse et les observations que nous présentons plus haut s'appliquent à la question très sérieuse qui consiste à savoir comment la société doit traiter les personnes condamnées pour des infractions d'ordre sexuel. À l'instar d'autres Canadiens, les membres du Conseil des Églises se préoccupent de ces crimes et du sort des personnes qui en sont les victimes. Toutefois, notre expérience, comme celle des autres qui font partie de notre réseau, fait voir que toute mesure qui contraint la vaste majorité des délinquants sexuels à purger leur peine jusqu'à la toute fin nuit peut-être même à la protection de notre société.

Nous sommes d'accord avec Madame la juge. À cette fin, le Conseil des Églises a proposé au ministère de la Justice, à l'instar de 21 autres organisations appartenant aux associations nationales intéressées à la justice criminelle, un projet de démarche extrajudiciaire. Il s'agit d'un mécanisme juridique à proprement parler qui aidera à mettre en place, dans le cas d'infractions moins graves, les mesures que préconisent un nombre toujours plus grand de Canadiens et de professionnels de la justice pénale. Nous entendons faire parvenir au comité une documentation anecdotique illustrant le cas des quelques collectivités qui ont pris en charge un délinquant sexuel et l'ont laissé évoluer sous surveillance, les résultats initiaux étaient encourageants.

• 1600

À coup sûr, la série d'incidents qui ont récemment fait la manchette au Canada nous rappelle qu'il existe encore une poignée de délinquants dangereux desquels il faut protéger le public. Le Conseil des Églises croit qu'il faut régler le cas des délinquants individuellement, sans élargir le filet de manière à obliger tous les délinquants sexuels à purger l'intégralité de leur peine. Nous sommes convaincus que cette mesure, qui accorde une protection à court terme, conduit à de graves problèmes à long terme.

De même, en ajoutant à la charge de travail d'agents de correction et de probation déjà débordés, on accroît le risque qu'un délinquant vraiment dangereux glisse entre les doigts du système de justice pénale ou soit en compétition avec d'autres personnes pour les rares ressources qui existent sur le plan du traitement.

Pour conclure, nous ne sommes pas favorables à l'adoption du projet de loi sur la détermination de la peine. Au point où nous en sommes, il ne servirait à rien. S'il était adopté, nous craignons qu'il aggrave les conditions de tous les points de vue. Il faudrait chercher plutôt à établir des objectifs constructifs et positifs.

[Text]

One such positive direction would be to finally establish a permanent sentencing commission. This body could collect further data on current sentencing practices. Every commission to date has pointed out the need for continued and improved information collection. Such a commission would ensure that any and all recommendations for legislative changes are made carefully after a thoughtful historical analysis.

We thank you for your deliberation on this bill. Even though no legislation came out of the Daubney report, it really advanced the whole discussion of reform. I don't think we could be talking about some of things we're talking about today without all the work there.

Your work and your report will also add to the discussion, even if this bill is not passed. So we ask that you continue your good—and long, I understand—work.

We thank you for the opportunity to present this brief and we're looking forward to responding to your questions and part of the discussion.

The Chair: Before I go to the questions, in your remarks you referred to your proposal for an alternative justice court system. Could you send that proposal to the committee? You will?

Monsieur Canuel, vous avez dix minutes. Vous commencez la discussion.

M. Canuel (Matapédia—Matane): Je vous félicite de votre mémoire. De tout temps, les Églises, malgré leurs péchés, dirais-je, et leurs faiblesses, ont eu un souci des plus pauvres et des plus démunis, particulièrement au Québec, dans le sens suivant. Jusqu'à la Révolution tranquille, les Églises étaient omniprésentes dans l'éducation et dans les prisons, et elles constituaient également un service social un peu partout. C'est pourquoi je vous ai écoutés très attentivement. Dans l'histoire du pays, vous avez toujours été présents et vous avez marqué cette histoire.

Je retiens ceci de votre mémoire. Si je l'ai mal saisi, vous me le direz. Je retiens que vous avez une philosophie préventive. Sur certaines constatations, vous voyez peut-être les choses beaucoup plus du côté humain que du côté des sanctions, des punitions. L'emprisonnement est un dernier recours. Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Maintenant, en ce qui concerne la prévention, j'aimerais que vous me disiez si j'erre ou si j'en demande trop.

• 1605

Je demeure en Gaspésie, et la Gendarmerie royale du Canada est établie chez nous. Elle avait des effectifs assez nombreux. Ces effectifs-là diminuent presque à chaque année. À Matane, il y a deux personnes. Aux Îles-de-la-Madeleine, il n'y a qu'une personne. Autrefois, particulièrement en ce qui a trait aux drogues, pour aider les adolescents et les adolescentes, on faisait énormément de prévention. Ayant causé avec quelques-uns de ces gens, je sais qu'aujourd'hui, ils n'ont plus le temps de faire de la prévention. S'il n'y a pas de prévention, on aboutit à des sentences. On passe devant les juges, et cela coûte des fortunes.

[Translation]

À titre de direction positive à ce chapitre, citons l'idée d'établir enfin une Commission permanente de détermination de la peine. Cette commission réunirait des données au sujet des pratiques courantes en la matière. Toutes les commissions qui ont oeuvré dans le domaine jusqu'à ce jour ont souligné la nécessité de poursuivre et d'améliorer la collecte de renseignements. Une telle commission permettrait de s'assurer que toutes les modifications législatives recommandées ne sont adoptées qu'à la suite d'une analyse réfléchie tenant compte du contexte historique.

Nous vous remercions de vos délibérations sur le projet de loi à l'étude. Même si le rapport Daubney n'a donné lieu à aucun projet de loi, il a vraiment permis de faire progresser toute la discussion sur la réforme. Je ne pense pas qu'il serait possible d'aborder certaines de ces choses dont nous parlons aujourd'hui si tout ce travail n'avait pas déjà été fait.

Vos délibérations et votre rapport ajouteront également à la discussion, même si le projet de loi à l'étude n'est pas adopté. Nous vous demandons donc de poursuivre votre bon et long travail.

Nous vous remercions de l'occasion qui nous a été donnée de venir vous présenter ce mémoire et nous sommes impatientes de répondre à vos questions et de participer à la discussion.

Le président: Avant de passer aux questions, dans vos observations vous avez parlé de vos propositions concernant une démarche extrajudiciaire. Pourriez-vous faire parvenir un exemplaire de cette proposition à notre comité? D'accord?

Mr. Canuel, you have ten minutes. Go ahead and start the discussion.

Mr. Canuel (Matapédia—Matane): Thank you for your excellent brief. I would say that in spite of their sins and weaknesses, churches have always been concerned with the poorest and the most destitute people, particularly in Quebec. Let me explain what I mean. Up until the Quiet Revolution, churches were omnipresent in schools and prisons and they were also the providers of social services. That is why I listened very attentively to your presentation. The churches have always been present and it has had a considerable impact on our history.

Here is what I understand from your brief. Please correct me if I am wrong. I understand that you have a preventive philosophy. Maybe you are seeing the human aspect of things rather than sanctions, penalties. I totally agree with you that incarceration should be a measure of last resort.

Now, with regards to prevention, I would like you to tell me if I am wrong or if I am asking too much.

I live in the Gaspé Peninsula where we have an RCMP detachment. At one time they were a significant presence but the numbers are decreasing every year. In Matane there are only two people. In the Magdalene Islands there's only one. At one time a lot of drug prevention work was done with teenagers. I've learned that they no longer have the time to do this kind of prevention. Without prevention it's hard to avoid the need for sentencing. Matters end up before a judge and it costs a fortune.

[Texte]

Dans les écoles où j'ai enseigné, il y avait énormément de prévention. Aujourd'hui, il n'y en a presque plus. Je ne sais pas si vous comprenez ce que je dis, mais si on consacre énormément d'argent à la prévention, on en met 20 fois moins pour les condamnations, les sentences et les emprisonnements.

À propos de ces lois, vous dites vous-même, à la page 3, en français:

Les peines n'empêchent pas les crimes de se produire, les peines sont une réaction au crime. Quand rien d'autre ne va, le système de justice pénal est appelé à «limiter les dégâts».

Je pense que vous arrivez à une conclusion pratique, vraie. Si cette réforme était adoptée, elle n'aiderait en rien à limiter les dégâts. Elle ajouterait, dites-vous, aux dégâts. À ce moment-là, je me dis, et j'espère que les personnes qui siègent à ce Comité le pensent également, qu'au lieu d'arriver fatalement à imposer des lois, on devrait probablement faire une réflexion beaucoup plus profonde sur la prévention.

Dans une région comme la mienne, où il y a 40 p. 100 de chômeurs ou de personnes qui dépendent de la sécurité du revenu, où des foyers sont démunis et où des mères, avec énormément de courage, élèvent leurs enfants seules, ce n'est pas facile. C'est pour cette raison que j'aimerais, si c'était possible, qu'on fasse quelque chose à un moment donné. Je comprends très bien qu'il faut également que la justice s'exerce, mais je suis quelque peu ambivalent, parce que les peines n'empêchent pas les crimes de se produire.

J'aurais une question à poser, et si vous la notez, j'aimerais que vous me répondiez tantôt. Sur les routes, on a fixé, par exemple, la limite de vitesse à 90 kilomètres, et on me dit qu'il y a beaucoup moins d'accidents. On a fait des lois sur l'alcool, et on me dit également que les jeunes ont moins d'accidents. Je suis sûr que la prévention est un moyen excellent, mais il faut également des lois. Quelle est la justification de l'imposition de telles lois, de tant de mois de prison, de deux semaines...? Vous avez parlé d'autres peines, et j'en suis.

Il me semble qu'en 1995, tant que législateurs, avec votre aide, avec l'aide des Églises, avec l'aide d'autres groupes, on devrait être capables de réfléchir. Je pense particulièrement aux jeunes. Quand il s'agit de leur premier crime, si nous pouvions nous interroger sur la source de ce crime-là, nous pourrions réfléchir et trouver quelque chose de mieux que la prison.

• 1610

Parmi les élèves à qui j'ai enseigné, beaucoup sont en prison. Ces élèves ont aujourd'hui 24 ans, 25 ans, 30 ans au maximum. Ils sont allés en prison à 18 ans. J'ai également beaucoup d'amis en prison, et j'ai questionné ces amis-là. On me dit que s'ils ne rencontrent pas en prison quelqu'un qui est très psychologue, très pédagogue, ils rencontrent d'autres prisonniers qui sont beaucoup plus âgés et qui leur montrent quoi faire en sortant.

Ce n'est pas sur les peines qu'on doit imposer que je m'interroge. Je ne sais pas jusqu'où on devrait aller. Comme vous l'avez mentionné, quand ces jeunes-là sortent de prison, s'ils sont plus aigris qu'à leur arrivée, évidemment, on les y retrouve.

Ce n'est pas uniquement le projet de loi C-45 qui m'intéresse. Vous avez parlé des crimes sexuels également. Ce n'est pas uniquement cela, mais il y a quand même des choses à se dire.

[Traduction]

There was a great deal of prevention done in the schools where I taught. Nowadays there's very little. I don't know whether you understand the point I'm making but if we spend large amounts of money on prevention, then it means 20 times less for convictions, sentences and incarceration.

You yourselves make the point in page 3 of your brief:

Sentences do not prevent crime, sentences respond to crime. When nothing else works, the criminal justice system is called upon to do damage control.

I think your conclusion is a correct and practical one. If this reform were adopted, it would not be of any help in controlling the damage. It seems to me, and I hope that the members of your council would go along with this, that instead of imposing a legislative approach we should probably reflect a great deal more on the best way to do prevention.

In an area like mine where there is a 40% unemployment rate and people on welfare, where poverty is widespread and mothers, with a great deal of courage, face the task of raising their children alone, it's by no means easy. That's why I think it's important for something to be done. I realize that justice must also be administered but I'm rather ambivalent knowing that sentences do not prevent crime.

I'll now come to my question. A speed limit of 90 kilometres an hour has been set on highways and I'm told that there are far fewer accidents. There's also legislation on alcohol and I'm told that young people have fewer accidents. I'm sure that prevention is an excellent tool but we also require legislation. What is the justification for such laws, for sentences of so many months or weeks in prison? You referred to other types of sentencing.

It seems to me that in 1995 we as legislators should be able, with the assistance of groups like yours, the churches and others, to reflect on this question. I'm thinking particularly of young people. When it's their first offence, if we are able to have a better idea of the reasons for their crime, we might be able to come up with something better than prison.

Many of my former students are now in jail. At the most, they are now 24, 25, 30 years old. They went to jail at age 18. I also have many friends in jail and I asked them questions. They tell me that if they do not meet there someone who is a skilled teacher or psychologist, they will surely come across much older inmates who will teach them what to do when they are released.

My concern is not with sentencing. I do not know how far we should go. As you said, upon release, these youths are more bitter than when they went to prison.

My interest is not limited to C-45. You also spoke of sexual crimes. There is that, but there are also other things to discuss.

[Text]

On dit également qu'on pénalise ceux qui ne payent pas une première amende. Je dis à ce moment-là que tous ceux et celles qui ne payent pas d'impôts, qui fraudent devraient aller en prison, non pas pour deux mois, mais pour extrêmement longtemps, car ils le font en connaissance de cause.

Je reviens au mémoire. On dit que la liste d'objectifs. . .

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): On a point of order, Mr. Chairman, I was just wondering whether the witnesses were going to have an opportunity to ask a question of the member.

The Chair: That's not a legitimate point of order but—

Mr. Lee: I'm sorry.

The Chair: —I should point this out.

Monsieur Canuel, vous avez dix minutes. Vous pouvez les utiliser comme vous le voulez, mais on doit laisser du temps aux témoins pour répondre.

M. Canuel: Merci, monsieur le président, de me le rappeler. Je laisse ces réflexions-là à votre imagination et à votre intelligence. J'aimerais que vous réagissiez.

Merci.

The Chair: Do the witnesses wish to react to Mr. Canuel's comments?

Ms Mohr: I have 30 seconds—where is the justice in that?

The Chair: No, let me clarify that. We don't allow the member to go beyond the 10 minutes, but you can take time to respond even though it goes beyond the time. But I ask you to remember that we have other members who wish to ask questions as well.

Ms Mohr: I'll be brief. Most of what you said, as I understood it, was responding to the general gist of the brief that says it's a concern of our council that imprisonment makes things worse and that restoration is much more important, restoring people to some sense of wholeness from the difficulties that have driven them to where they are, and taking their social context seriously, and unemployment, education and poverty.

One thing we can learn from our neighbours to the south is that with their rising rates of imprisonment, we're now seeing in many of the states that in order to keep boosting the budget for corrections they are taking away from the budget for education. That to us is a grave concern.

The Chair: Before I go to Mr. Grubel, I just want to point out that I was told yesterday that in California now, the budget for corrections and prisons exceeds the budget for education for the first time in the history of that state and for the first time for any state in the United States. They're spending more on jails than they are on education.

Mr. Grubel, you have 10 minutes.

Mr. Grubel (Capilano—Howe Sound): Thank you very much. It's a great pleasure to be in this committee. I'm normally in finance. I've been delegated because all of our Reform members are engaged in other committee hearings.

• 1615

I would like to share with you a model that represents what I hear from my constituents.

[Translation]

It is also said that those who do not pay a first fine are being penalized. I for one would say that those who do not pay income tax, abusers, should go to jail not for two months but for a longer term, because they are fully aware of what they are doing.

Let me refer to the brief. It says that the list of goals. . .

M. Lee (Scarborough—Rouge River): J'invoque le Règlement, monsieur le président. Je me demandais si les témoins allaient avoir la chance de poser une question au député.

Le président: Votre rappel au Règlement n'est pas recevable mais. . .

M. Lee: Désolé.

Le président: . . . je devrais préciser ceci.

Mr. Canuel, you have 10 minutes to use as you please, but you should leave the witnesses time to answer.

Mr. Canuel: Thank you for reminding me, Mr. Chairman. I will leave these thoughts to your enlightened imagination, I would like to hear your response.

Thank you.

Le président: Les témoins veulent-ils réagir aux propos de M. Canuel?

Mme Mohr: Je n'ai que 30 secondes—ce n'est pas juste.

Le président: Non, laissez-moi vous expliquer. Les députés n'ont que 10 minutes, mais les témoins peuvent prendre le temps qu'il faut pour répondre même si cela dépasse le temps prévu. Je vous rappelle cependant que d'autres députés veulent aussi poser des questions.

Mme Mohr: Je serai brève. L'essentiel de ce que vous avez dit, si j'ai bien compris, était une réaction à la teneur générale du mémoire, au fait que le Conseil estime que l'incarcération vient compliquer les choses et il est beaucoup plus important d'aider les gens à surmonter les difficultés qui les ont conduits là où ils sont, de comprendre le milieu dont ils sont issus, de tenir compte du chômage, de l'école et de la pauvreté.

Nous pouvons tirer une leçon de nos voisins du sud. Vous savez que le taux d'incarcération là-bas ne cesse d'augmenter. Or, dans un grand nombre d'État, pour financer le budget des services correctionnels, on fait des ponctions dans celui de l'enseignement. Cela nous inquiète beaucoup.

Le président: Avant de donner la parole à M. Grubel, je voudrais dire ceci. On m'a dit hier qu'en Californie, le budget des services correctionnels et des prisons a pour la première fois dans l'histoire de cet État et de tous les États-Unis dépassé celui de l'enseignement. Ils consacrent plus d'argent aux prisons qu'aux écoles.

Monsieur Grubel, vous avez 10 minutes.

M. Grubel (Capilano—Howe Sound): Merci beaucoup. Je suis très heureux d'être ici au comité. Normalement, je suis aux finances. On m'a envoyé ici parce que tous les autres députés du Parti réformiste participent à d'autres audiences.

Permettez-moi de vous faire part d'un modèle qui m'est suggéré par les propos que tiennent mes électeurs.

[Texte]

We currently have a sentencing parole and rehabilitation system that takes a hundred prisoners who have committed crimes. Ninety of them are released and either they will be rehabilitated or for whatever reason they never will do anything more. Ten—I'm making up the number—will commit further crimes, impose costs on the rest of society.

It is clear to me in an analytical sense, if we move this line from ninety to eighty, we will increase the costs of those who are injured by those who have been released and should have been kept in prison. I will keep it simple by not mentioning all the other things. Of course we will make life easier and we'll increase the justice and the fairness of the sentencing and treatment of those who went to jail and were subject to release. We will have made a Type I error. We shifted the Type I error in one direction.

By similar argument, if we applied more rigorous standards in parole, in giving people longer sentences, if we kept them there for longer, all those kinds of things... if we did that to raise the probability that out of a hundred only five go back to crime, are recidivists, then of course we have changed the burden of the system incidence. Those who have committed crime will suffer more injustices of the sort Ms Mohr elaborated on very eloquently. But we have also given the rest of society a benefit, because they will suffer less from those recidivists because they have gone from ten to five.

Is my model reasonable?

What I am telling you is that by knocking on doors, listening to people at coffee parties and in public meetings... they are saying people like you have pushed the line of where the justice should fall, on those who commit the crime or on the public, too far towards the bottom. It should not be ninety. It should be ninety-five.

That's what I hear. What should come first is protection of the public. What should be a secondary consideration is all the elements you so eloquently suggested: the other costs to society, but especially of concern to you as people with a religious background; those costs that are, in a sense, unfairness for those who committed the crime.

It is my judgment, being here for the first time, that the bill as you discussed it was the reaction of legislators who have listened to people the way in which I have just described. Of course I can understand—and I'm not a criminologist—there will be mechanisms that will reduce both the cost imposed on society by those who are released early and the cost for those who would be treated more fairly, having committed the crime. That's what in economics we call increasing the efficiency of the system. I think you could get everybody to agree to that. Those issues are not in dispute. You should concentrate on those.

[Traduction]

Prenons le cas de 100 détenus qui ont commis des crimes et qui sont soumis au système de détermination de la peine, des libérations conditionnelles et de réinsertion sociale actuellement en place. Quatre-vingt-dix d'entre eux, une fois libérés, retrouveront leur place dans la société ou, pour une raison quelconque, ne commettront jamais d'autres infractions. Dix d'entre eux—c'est un chiffre arbitraire—, commettront d'autres crimes dont la société devra assumer le coût.

Logiquement, si le nombre de ceux qui ne commettent plus d'autres crimes est ramené de 90 à 80, il en résultera un accroissement du coût pour la société des blessures infligées par les détenus qui ont été libérés et qu'on aurait dû garder en prison. Pour simplifier les choses, j'élimine toutes les considérations accessoires. Ainsi, les détenus susceptibles d'être libérés auront droit à un traitement et une peine qui sont justes et plus équitables et nous leur aurons rendu la vie plus facile. Nous aurons commis une erreur du type I. Ce sera là le résultat de notre changement d'orientation.

De même, si les libérations conditionnelles étaient soumises à des normes plus rigoureuses, si les peines étaient plus longues, si les détenus devaient rester en prison plus longtemps, si nous prenions des mesures en ce sens... si nous faisons tout cela, il est probable que sur 100 détenus, 5 seulement récidiveraient, de sorte que le fardeau aurait été déplacé. Ceux qui auraient commis des crimes, seraient plus susceptibles de souffrir des injustices comme celles que M^{me} Mohr a décrites avec tellement d'éloquence, mais les autres membres de la société y trouveraient leur compte, puisqu'ils auraient moins à souffrir aux mains des récidivistes, dont le nombre aurait été ramené de 10 à 5.

Le modèle que je propose vous paraît-il raisonnable?

Je fais du porte à porte, j'écoute ce que les gens ont à dire dans les soirées ou dans les réunions publiques... ils disent que c'est à cause de gens comme vous que le poids de l'injustice est ressenti davantage par le public que par ceux qui commettent des crimes. Au lieu de 90, ce devrait être 95.

Voilà ce qu'on me dit. La priorité devrait être de protéger le public. Viendraient en second lieu seulement tous les éléments dont vous avez parlé avec tellement d'éloquence: les autres coûts pour la société, qui intéressent tout particulièrement des gens comme vous qui ont une approche religieuse, ces coûts qui, d'une certaine façon, sont injustes pour ceux qui commettent des crimes.

Je considère—et je rappelle que je siége à ce comité pour la première fois—que, par ce projet de loi, le législateur montre qu'il tient compte des propos comme ceux dont je viens vous parler. Je peux comprendre bien sûr—et je ne suis pas criminologue—que certains mécanismes permettraient de réduire le coût pour la société des libérations anticipées et le coût pour les auteurs des crimes, qui auraient droit à un traitement plus équitable. Les économistes y verraient un moyen d'accroître l'efficacité du système. Je crois que nous serions tous d'accord là-dessus. Personne ne s'oppose au mécanisme de ce genre, et c'est sur quoi vous devriez concentrer vos efforts.

[Text]

But I'm telling you, by keeping on emphasizing the costs for those ninety, those few who might be kept when they should not have been kept, you're missing the boat of the public mood. The public is saying, in California and everywhere else, we don't care if it costs us more money; all the other consequences that are coming from having these extra five out there who are imposing costs on us, those are more important to us.

This is my view. I would be really delighted to hear your reaction.

[Translation]

Je tiens toutefois à vous dire que, quand vous ne cessez de parler du coût pour les 90 détenus ou les quelques-uns d'entre eux qui resteraient en prison plus longtemps qu'ils ne seraient restés autrement, vous ne comprenez rien à ce que pense le public. Le public, en Californie et partout, se fiche qu'il lui en coûte plus cher; il est davantage préoccupé par tous les autres coûts qu'il a à subir du fait que ces cinq détenus de plus sont libérés.

Voilà mon point de vue. Je serais vraiment heureux de savoir ce que vous en pensez.

• 1620

Mr. Nilson: I'll respond to that, and I'm sure the others might want to comment on your points as well.

The problem we have is one relating to education of the public as to what really is happening. I don't think people realize how much money is being diverted to the correctional justice system from social services, from health, from education. If they actually knew—you at the finance committee would probably know better than all of us here—how much pressure there is to put more into that preventative structure, then people wouldn't accept that.

The other thing is that we are speaking to this particular legislation, but some of the points you're raising go to other projects and other things we are working on that I think go to your sense of doing something that's economically justified and that people see as being valuable.

Examples of that are some of the work we have been doing as a church council related to violence within the family and violence within smaller social structures, which then results in more people ending up in a prison system.

People often will say that we'd like to catch the people who are going to end up in the prisons earlier. They'll agree with that, but right now there is a great fear of crime that probably is not totally justified by all of the statistics.

Ms Mohr: I would like to add two quick things. The first thing is that I don't think anyone would quarrel with your model for moving the line from ten to five. The difficulty in moving the line when it comes to criminal justice is that we haven't yet found criteria whereby we can predict accurately where to put that line in terms of who is going to be affected. So we would agree that if we emptied the prisons of the non-violent property offenders who are not putting the public at risk, then we could at least devote more time and energy to figuring out where to put that line.

The second part is about California and paying more money. We have to be really careful. In California they came up with their "three strikes and you're out" law. So if you have two prior convictions and you're before the court, it doesn't matter what you're before the court for. You are going to get a very long sentence, because it's your third strike and that's too much. They will not tolerate any more.

M. Nilson: Je veux bien répondre à ce que vous venez de dire, et je suis sûr que les autres voudront également vous dire ce qu'ils en pensent.

Le problème vient du fait que le public ne comprend pas vraiment ce qui se passe. Je ne crois pas qu'il se rende compte des sommes énormes qui sont détournées vers les services correctionnels au détriment des services sociaux, des soins de santé et de l'éducation. S'il le savait—vous qui siégez au Comité des finances le savez sans doute mieux que nous tous—comme il est important de consacrer plus de fonds à la prévention, il n'accepterait pas la situation actuelle.

Par ailleurs, nous sommes ici pour discuter du projet de loi dont le comité est saisi, mais certains de vos propos trouvent un écho dans d'autres projets et d'autres mesures auxquels nous travaillons et que le public considère comme valables et rentables.

Ainsi, le Conseil des Églises s'emploie à lutter contre la violence qui se manifeste dans les familles et dans les petits groupes sociaux et qui a pour effet de multiplier le nombre de ceux qui doivent être incarcérés.

Bien souvent, on entend dire qu'il faudrait intervenir plus tôt auprès de ceux qui finiront par se retrouver en prison. C'est quelque chose que le public accepte, mais la crainte que suscite actuellement le taux de criminalité chez le public est sans doute disproportionnée aux vues des statistiques que nous avons.

Mme Mohr: J'ai deux petites choses à ajouter. Premièrement, je ne crois pas que personne ne s'opposerait à ce qu'on ramène le nombre de récidivistes de 10 à 5 selon votre modèle. Le problème vient toutefois du fait que, dans le contexte de la justice pénale, nous n'avons pas encore trouvé de critères qui permettent de prévoir avec exactitude quel sera le taux de récidivisme. Nous serions donc d'accord pour dire que, si nous cessions d'incarcérer les délinquants coupables d'infractions contre la propriété où la violence n'est pas un facteur et qui ne présentent pas de risque pour la sécurité publique, nous pourrions à tout le moins consacrer plus de temps et d'énergie à essayer de déterminer où se situe le taux de récidive.

Vous avez également parlé de la Californie et du fait que le public était prêt à payer plus cher. C'est là une question qu'il faut aborder avec beaucoup de prudence. En Californie, il y a cette loi qui dit qu'il n'y a pas de troisième chance. Si vous avez déjà deux condamnations préalables et que vous vous retrouvez devant le tribunal, vous écoutez d'une très longue peine, peu importe la nature de votre infraction, parce que vous avez déjà manqué deux fois et que trois c'est trop. On n'a plus aucune tolérance à votre égard.

[Texte]

Their prisons are now filling up so much for petty crimes and non-violent crimes, because those were the third strikes they were caught on, that they are having to empty them of the much more serious and violent offenders at the other end in order to make room.

So we have to be careful of how we shift the population around, as well.

Mr. Grubel: I agree with you. It is an important issue that we should do it right, but what I heard from you would make my constituents turn red, because all you have been saying is that regarding the measures that they would interpret as moving the line from 90 to 95, all your objections are that it would be unfair to the poor prisoners and it would cost more. They will tell you, "If it costs more, that's too bad. We want it to be 95".

All you're talking about are the poor people who will be affected by redistributing the incidence of these problems. That's all I'm telling you. Thank you very much.

Mr. Rick Prashaw (Publications Coordinator, Church Council on Justice and Corrections): I guess that cost is a debatable question. Will they spend more? Many may indeed do so.

I think the question in terms of public education, the country, is does the punishment in terms of the sentencing, incarceration, work?

• 1625

That's the dialogue we're having with a lot of people in this country, and with victims, through the experience of victim-offender meetings, alternative measures for non-violent property offences right in Langley, British Columbia. After major preparation and some training they come to the table to meet the offender and say, I was disrespected by the offender and the crime, but I have been disrespected by the criminal justice system; only when I met the offender and only when we worked out this contract of restitution did I feel validated, did I feel that I had the opportunity finally to have the system hear my story.

It's surprising; it's not what you expect. It's like the poll in Alberta when you ask people about gun control and what we think they're going to say and what they actually say. Perceptions and reality sometimes don't coincide.

What happens, particularly with the Mennonite Church, which has been a leading church in the country doing some victim-offender work, it's not just churches that are siding with an offender but churches that are siding with the victim and saying this approach doesn't work for either side.

There are many alternatives out there for non-violent, non-dangerous people where we not only can save the country and a lot of taxpayers money, but we can have a lot more satisfied people in the country who feel honoured rather than violated.

[Traduction]

Les prisons se remplissent de délinquants trouvés coupables de délits mineurs et de délits sans violence, parce que ces délinquants en sont à leur troisième condamnation, à tel point qu'il faut les vider pour faire de la place pour les délinquants qui commettent des actes de violence ou des infractions plus graves.

Il faut donc être prudent.

M. Grubel: Je suis d'accord avec vous. Il est important que nous fassions bien les choses, mais les propos que vous avez tenus soulèveraient la colère des électeurs que je représente, car tout ce que vous avez pu opposer aux mesures qui, selon eux, permettraient de faire passer le nombre de non-récidivistes de 90 à 95, c'est que ces mesures seraient injustes pour les pauvres détenus et qu'elles coûteraient plus cher. Ils vous répondraient: «Si cela coûte plus cher, tant pis. Nous voulons que le nombre soit de 95.»

Vous ne parlez que de pauvres délinquants qui seront touchés par le fait que nous aurons déplacé le fardeau. Voilà ce que je vous dis.

M. Rick Prashaw (coordonnateur des publications, Conseil des Églises pour la justice et la criminologie): Pour ce qui est du coût, il n'est pas sûr que le public soit prêt à payer davantage. Ce serait peut-être, comme vous dites, le choix de beaucoup de Canadiens.

La question qu'il faut poser pour que les Canadiens comprennent mieux la situation, est la suivante: le fait de punir le délinquant, de l'incarcérer, donne-t-il les résultats escomptés?

Voilà ce dont nous discutons avec bien des Canadiens, et aussi avec les victimes, grâce aux rencontres entre victimes et délinquants et aux mesures extrajudiciaires pour les délinquants trouvés coupables d'infractions non violentes contre la propriété, comme c'est le cas à Langley, en Colombie-Britannique. Après beaucoup de préparation et un peu de formation, les victimes viennent rencontrer les délinquants et disent: mon intégrité a été violée par le délinquant et par le crime dont j'ai été victime mais je n'ai pas obtenu de respect du système de justice pénale; c'est seulement quand j'ai rencontré le délinquant et que nous avons négocié ce contrat de dédommagement que j'ai senti qu'on m'avait vraiment pris en compte, que j'avais eu enfin l'occasion de présenter mon point de vue.

Cela surprend; on ne s'attendrait pas à cela. C'est comme ce sondage sur les armes à feu que l'on a fait au printemps auprès des Albertains et qui n'a pas donné les résultats que l'on attendait. Perception et réalité ne coïncident pas toujours.

Ce n'est pas simplement que les Églises, notamment l'Église Mennonite qui est une des premières dans le domaine des rencontres victimes-délinquants, prennent la part du délinquant; en fait, elles prennent la part de la victime et disent que ni l'un ni l'autre n'y trouve son compte.

Il existe beaucoup de solutions de rechange auxquelles nous pourrions recourir pour les délinquants non violents et non dangereux qui non seulement seraient beaucoup moins onéreuses pour le Trésor public, mais donneraient un taux de satisfaction beaucoup plus élevé, du fait que les intéressés se sentiraient non pas violés, mais respectés.

[Text]

Mr. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): You made the comment today in your brief that sentences do not prevent crime; sentences respond to crime. Yesterday we had an associate professor of criminology from the University of Ottawa by the name of Julian Roberts, who indicated that sentencing does not reduce the crime rate, but the purpose of sentencing is to do justice. In other words, it is so that society believes justice is done, not necessarily to reduce the crime rate. I don't believe the two of you are really saying that much different. I don't necessarily agree with both of you on that.

Let me give you a small scenario here. Crimes can be divided into two categories: one where people live a particular lifestyle, and that's being very general; and the other where people commit crimes for a business, whether it's robbing for business, committing fraud for business, etc. Would you not agree that in the category of doing crime for business, sentencing, if it's high enough, does prevent that crime because the cost of doing that business becomes so high that they will stop doing that business?

Ms Mohr: I wish it were so. I think in environmental law we have seen that it hasn't been the case. Maybe that's because the sentences and the amounts charged haven't been high enough; maybe that's what you would retort.

I think, though, that if you're making a link here between the severity of sentence and the likelihood of deterrence for economic crimes for businesses, maybe if the sentences went up it might connect, but we have no evidence that it works in any other area for any other crimes. All our studies show there isn't a link between severity in sentence and deterrence. The best link we get is with likelihood of detection. It's when there are RIDE programs at Christmas that people are careful about drinking and driving. It's because they're afraid of being apprehended, not because of the fear of the mandatory minimum penalty that exists.

Mr. Bodnar: What was mentioned earlier was with respect to crime by the hon. member across from me, and more rigorous standards, longer sentences, etc., perhaps reducing crime. I believe that statistics show there has been no increase in crime over a period of time. There is just the perception by the public, a perception perhaps driven by the media and perhaps driven by certain political parties that talk about the great increase in the rate of crime when it is not in fact happening. But crime still happens and people are incarcerated.

• 1630

Would you not agree that for the combat of recidivism or prevention of crime, what would really help in our jail system would be not just the housing of prisoners but a plan for every prisoner who goes in—and I'm not talking just about young offenders, I'm talking about adults as well—where that adult, in most cases a person who doesn't know how to get up at 8 a.m. or 8:30 a.m., doesn't know, in many cases, personal hygiene, doesn't know how to go to work in the morning, doesn't know

[Translation]

M. Bodnar (Saskatoon—Dundurn): Vous avez dit dans l'exposé que vous nous avez présenté que les peines n'empêchent pas le crime, qu'elles sont une réaction au crime. Hier, nous avons entendu un professeur associé de criminologie de l'Université d'Ottawa du nom de Julian Roberts, qui nous a dit que les peines ne diminuaient pas le taux de criminalité, mais que leur but était de rendre justice. Autrement dit, elles sont là, pas nécessairement pour réduire le taux de criminalité, mais pour que la société voie que justice a été rendue. Vos positions ne sont pas tellement éloignées l'une de l'autre. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous là-dessus.

Permettez-moi d'évoquer un scénario. Les crimes peuvent être répartis en deux catégories: ceux qui sont attribuables au mode de vie des délinquants—et il s'agit-là d'une répartition très générale—et ceux qui sont motivés par l'appât du gain, qu'il s'agisse de vols, de fraudes ou de quelque autre infraction semblable. Ne seriez-vous pas d'accord pour dire que, en ce qui concerne les crimes motivés par l'appât du gain, il suffit que la peine soit assez sévère pour les enrayer, car si le coût est assez élevé, le gain disparaît?

Mme Mohr: Si seulement il en était ainsi. Nous voyons bien qu'il n'en est pas ainsi dans le cas du droit environnemental. C'est peut-être que les peines et les amendes imposées ne sont pas assez élevées; c'est peut-être ce que vous répliqueriez.

Si toutefois vous voulez faire un lien entre la sévérité des peines et l'effet de dissuasion dans les cas de crimes économiques motivés par l'appât du gain, il est possible que des peines plus sévères donneraient ce résultat, mais nous n'avons pas de preuve de l'efficacité de cette approche dans d'autres domaines ou pour d'autres crimes. Toutes nos études montrent qu'il n'y a pas de rapport entre la gravité de la peine et la dissuasion. Elles montrent toutefois que le facteur de dissuasion le plus important est la possibilité de se faire attraper. C'est pendant la période des Fêtes, quand la police lance sa campagne de lutte contre l'alcool au volant, que les conducteurs font attention pour ne pas conduire en état d'ébriété. Ils sont plus prudents, non pas parce qu'ils craignent de se voir imposer la peine obligatoire minimale, mais parce qu'ils ont peur d'être arrêtés.

M. Bodnar: Mon collègue d'en face a parlé tout à l'heure de criminalité, de normes plus rigoureuses, de peines plus longues, etc., qui pourraient peut-être réduire la criminalité. Je crois que les statistiques montrent que la criminalité n'a pas augmenté ces dernières années. Le public a simplement l'impression qu'elle a augmenté, et il doit peut-être cette impression aux médias ou à certains partis politiques qui parlent de l'énorme augmentation du taux de criminalité, alors que ce n'est pas du tout le cas. Il reste toutefois que des crimes sont commis et que des gens sont incarcérés.

Ne pensez-vous pas que ce qui serait vraiment utile, pour prévenir les récidives et les crimes, ce ne serait pas simplement une affaire de logement pour les détenus, mais un plan pour chacun d'entre eux—jeunes délinquants, certes, mais également adultes—ces gens qui ne savent pas se lever à 8 heures ou à 8h30 pour se rendre au travail, qui d'ailleurs ne savent faire aucun travail, même le plus simple, qui souvent négligent leur hygiène personnelle... Ne serait-il pas bon plutôt de les

[Texte]

how to do the simplest of labour or work, let alone skilled labour. . . Would it not be advantageous to have a plan so they can at least learn these basic skills of life before they are released on the street, so when they are released on the street they can get a job, albeit a labourer job, shingling homes, insulating homes, or whatever? Would you not agree that would be a better step than increasing sentences or some of the other proposals that have been made?

Mr. Nilson: It would make a lot more sense to me if that person were placed in some kind of community placement and learned those skills with a person in an actual job situation, as opposed to a prison system, where, from all the reports we get, people learn other criminal occupations, as opposed to positive occupations within the community. I agree with your thinking there, but it fits right in with our suggestions about our using something other than prisons to deal with people and help them get their lives re-established.

A big part of what we have been working at over the years is the whole concept of somehow getting the victims and offenders to deal with each other and repair the harm that has been created, and then from there assisting the offenders to do something positive with their lives, and also allowing the victims to have the matter dealt with in a way they feel is just, and then allow them to live a positive life.

What happens with this sentencing bill is it just adds years, almost, to a lot of the sentences, as an only option. That's what we object to. We want some other possibilities in the mix. A possibility of job training in a controlled environment would be perfect.

Mr. Bodnar: You also mention in your brief more creative sentencing measures that would lead to the offender meeting representatives of the group or race or religion he or she has offended. You say this would be far more effective.

A month or two back we had Ovide Mercredi before the committee. One of the questions I recall asking him dealt with sentencing circles. Of course there is talk of sentencing circles as they apply to the members of the aboriginal community. From having been involved in the system, sentencing circles have such an attraction to me—in a modified sense, not the true sentencing circle—that such an item should not be restricted to one group of the society. It should be something we should be looking at for all of society, to try with the whole community, not just the aboriginal community but the white community. Do you have any comments about sentencing circles in this respect?

Ms Mohr: Yes, I agree wholeheartedly. We actually have just finished a two-day conference on restorative justice, where Judge Barry Stewart presented on his sentencing circles with first nations people up in the Yukon. He started the circles pretty much with the case of Philip Moses.

One of the things that came out of his presentation was that he feels sentencing circles would almost be easier to do in our urban environments and in some communities here. Most people think because the notion of circles comes really from aboriginal traditional belief, it should be located in aboriginal communities. But he made a very strong case that circles could be extremely effective in urban communities, and in fact we're looking and hoping to start some circles in Ottawa. They have enormous potential.

[Traduction]

préparer à la vie quotidienne avant de les relâcher, afin qu'une fois devenus libres ils puissent trouver un emploi, si humble soit-il, comme couvreur ou calorifugeur, par exemple. Ne serait-ce pas préférable à durcir les peines ou à adopter certaines des autres propositions qui ont été faites?

M. Nilson: Cela me paraîtrait beaucoup plus raisonnable si cette personne était placée dans une sorte de collectivité où tout ceci lui serait enseigné par une personne elle-même ainsi employée, au lieu de se trouver dans le régime carcéral où, d'après tout ce que nous avons entendu, les gens, au lieu d'apprendre ce qui est nécessaire pour se réinsérer dans la collectivité, ne font qu'élargir le champ des activités criminelles. Je suis donc d'accord avec vous sur ce point, mais à condition que l'apprentissage, ou plutôt le réapprentissage de la vie se fasse ailleurs qu'en milieu carcéral.

Au cours des ans, nous nous sommes surtout attachés à mettre en contact victimes et délinquants, afin que ces derniers réparent le mal qu'ils ont fait; à partir de là on peut les aider à rebâtir leur vie, tout en donnant aux victimes la chance de voir que justice est faite, ce qui leur permet de reprendre ensuite une vie normale.

La seule option que présente ce projet de loi, c'est d'alourdir un grand nombre de peines, d'accumuler les années de détention, et c'est ce à quoi nous faisons objection. Nous voudrions voir d'autres options, dont la formation à l'emploi en milieu contrôlé.

M. Bodnar: Dans votre mémoire, vous préconisez également des sanctions plus positives, par exemple des rencontres entre le délinquant et les membres du groupe, de la race ou de la religion qu'il a offensés. Ceci vous paraîtrait beaucoup plus efficace.

Il y a quelques semaines le comité a entendu Ovide Mercredi. L'une des questions que je lui ai posée portait sur les conseils de détermination de la peine, dans la mesure où ils s'appliquent aux autochtones. Ayant vu comment ceux-ci fonctionnaient, j'y vois beaucoup d'avantages, à condition de les modifier. Cette idée ne devrait pas être appliquée seulement aux autochtones, mais à toute la société, Blancs compris. Qu'en pensez-vous?

Mme Mohr: Oui, je suis tout à fait d'accord. Nous sortons justement d'une conférence de deux jours sur la justice réparatrice, où le juge Barry Stewart, qui a lancé cette idée avec l'affaire de Philip Moses, au Yukon, a fait un exposé sur son expérience.

Ce qui ressortait de son exposé, c'est qu'il serait presque plus facile d'organiser des conseils de détermination de la peine en milieu urbain, ainsi que dans certaines de nos collectivités, alors que la plupart des gens pensent que c'est une idée qui prend racine dans les croyances traditionnelles des autochtones et qu'elle devrait être limitée aux collectivités de ceux-ci. Mais le juge a insisté sur le fait que de tels conseils pouvaient s'avérer extrêmement utiles dans des collectivités urbaines. Nous songeons même à en organiser à Ottawa, car leur potentiel est considérable.

[Text]

[Translation]

• 1635

Mr. Prashaw: What the circle does is insert the criminal justice professionals into the community and allow the community to take ownership of the problem.

Judge Stewart gave us the example of a very minor infraction that involved a drinking offence for a 15-year-old. From the mind-set of the criminal justice system, many said this was a waste of the system's time; we shouldn't be dealing with this case. But the community, who recognized the issue of alcohol abuse in their community and how serious it was, said we want to intervene in this young woman's life; we care about her and we want to do a circle.

It took two to three hours to do this circle. For the first part they dealt with the offence, but then they got to the issue of drinking, the issue of abuse, some of the social factors, and the community addressed those.

Judge Stewart's postscript was that they ended the circle by almost forgetting about the actual offence. They had to get back and deal with it.

The image that I think is powerful about circles is that there is a place for the professionals in the criminal justice system, and there always will be a very necessary place. But with circles, we like the way the professionals find their place in the circle with the community and the community takes ownership of this problem. Besides looking just at broken laws, they look at the harm that has been done and they take some ownership. So it's welcoming. I think criminal justice professionals will welcome it.

We had Rob Finlayson, the crown attorney in Winnipeg, talking about the 1,000 cases per year that he is now putting into the alternative measures program, in the last three years in Winnipeg. His conclusion from that, one of the leaders in the country for the numbers of offences going over to alternative measures, is that it's unburdening the system of things it should not be dealing with. There are these alternatives.

Secondly, he reported the victims' satisfaction. There was a much higher sense of being heard and being honoured and being validated through this experience, versus being humiliated, which is what victims often will tell us is their experience through the system.

So we would welcome that direction.

Le président: Monsieur Canuel, aviez-vous d'autres questions?

M. Canuel: Oui.

Si on donne une liste, à 718.2, de circonstances aggravantes, est-ce qu'on ne devrait pas aussi donner une liste de circonstances atténuantes, d'après vous? Et quelle serait cette liste-là? Est-ce qu'on pourrait élaborer un peu?

Ms Mohr: When we said that the discussion on that is really important, it's because there are a host of possibilities. Right now judges consider, for example, an early guilty plea to be a mitigating factor. They consider the youth of the offender

M. Prashaw: Le rôle de ces conseils est d'insérer des professionnels de la justice criminelle dans la collectivité et de permettre à celle-ci d'assumer le problème.

Le juge Stewart nous a donné en exemple un cas d'infraction bénigne, une adolescente de 15 ans arrêtée en état d'ivresse. À beaucoup de gens cela apparaissait comme un gaspillage de notre temps, nous n'aurions pas dû, d'après eux, traiter un cas pareil, mais la collectivité, qui connaissait la gravité de l'abus d'alcool, a demandé à intervenir, à aider cette jeune femme et à cet effet à créer un conseil.

Deux ou trois heures ont été consacrées à ce conseil, la première partie portant sur le délit proprement dit, pour passer ensuite au problème de la boisson, de la violence, de certains des facteurs sociaux, dont la collectivité a parlé.

Quand ce conseil a pris fin, à ajouter le juge Stewart, le délit proprement dit avait été relégué au second plan, et il a fallu y revenir et en parler.

Ce qui ressort nettement de ces conseils, c'est qu'il y a place, dans le système de la justice pénale, pour des professionnels, une place très nécessaire, mais les conseils se prêtent éminemment à insérer des professionnels dans la collectivité qui elle assume le problème. Elle ne se contente pas de voir dans le problème une infraction à la loi, elle examine le tort qui a été causé et elle l'assume dans une certaine mesure. Le cercle s'ouvre donc pour accueillir le délinquant, ce qui est bien vu des professionnels de la justice pénale.

C'est ainsi que Rob Finlayson, procureur de la Couronne à Winnipeg, disait qu'au cours des trois dernières années, il avait déféré un millier de cas au programme de mesures extrajudiciaires. C'est à Winnipeg où l'on recourt le plus à ce programme, et Rob Finlayson en concluait qu'on décharge ainsi le système judiciaire de cas dont il ne devrait pas à avoir à s'occuper.

Il a également relevé le fait que les victimes, elles aussi, se disent satisfaites, ont l'impression qu'elles se sont fait entendre, qu'on leur a rendu hommage et que cette expérience a été valorisante au lieu d'être humiliante, car souvent les victimes sont humiliées par la façon dont le système judiciaire les traite.

C'est donc une voie qui s'offre à nous et qui nous paraît pleine de promesses.

The Chair: Any questions, Mr. Canuel?

Mr. Canuel: Yes.

Paragraph 718.2 has a list of aggravating circumstances. Shouldn't there also be a list of extenuating circumstances? What sort of list would you suggest? Could you elaborate on this?

Mme Mohr: Si la discussion là-dessus nous paraît si importante, c'est qu'elle ouvre toutes sortes de possibilités. À l'heure actuelle, les juges considèrent, par exemple, qu'une décision rapide de plaider coupable constitue une circonstance

[Texte]

to be a mitigating factor. They consider the lack of premeditation to be a mitigating factor. But then the list becomes less clear. Some judges consider a good social standing in the community to be a mitigating factor, but that causes problems in some cases—for example, sexual assault cases—where there is a question in people's minds as to whether your being the head of the rotary club or an unemployed person should make any difference in terms of the severity of the sentence that's imposed.

The list that might be developed, if there is a list of aggravating and mitigating circumstances, might be one list used for every offence for what could mitigate and what could aggravate, or it could differ for different offences in terms of the priority that should be given to them.

The whole point about aggravating and mitigating circumstances is that this is where a judge's own life experience usually reveals itself the most, in terms of what he or she thinks makes the crime worse or less serious. Without any guidance there, I think we're always going to suffer from unwarranted disparity; that is, differences that can't be justified by pointing to any factors, and therefore a sense of injustice because there is nothing obvious to substantiate the sentence.

• 1640

M. Canuel: À l'alinéa 745.6(2)a), que pensez-vous de la proposition d'inclure des déclarations de victimes au processus de la révision judiciaire? Est-ce que ces victimes-là ne seraient pas encore un peu émotives pour exposer leurs faits et leurs recommandations?

Mr. Prashaw: My only observation would be that from my reading of accounts of victims who have been part of victim-offender meetings, not particularly judicial reviews, great sensitivity is paid to the fact they must want this. Over time and after much preparation, their motives and the offender's motives are put on the table to ask the question, why do you want this? Some have said they had to do this, had to come to some closure in their life. So it would be something that would never be forced and for which there would be much preparation.

Regarding the element of judicial review and presence at that particular moment, I know that some of the victims' groups have advocated for a presence in terms of being able to tell their story, and I think that's important. However, that only just begins to get at the real place of the victim in the whole process of repairing the harm.

I will be able to provide you with what messages victims and offenders receive in these programs in terms of how they are prepared and how it is checked out very carefully at every step along the way as to whether they want to proceed to the next step. Because of the emotional fall-out from the most serious crimes, time must be given. Either side may not be ready immediately, so much respect must be paid. If some victims or offenders choose not to, their choice is honoured.

Le président: Votre temps est écoulé.

Mr. Lee, for five minutes.

[Traduction]

atténuante. De même que la jeunesse du délinquant ou l'absence de préméditation. Les choses deviennent ensuite moins claires. Certains juges tiennent compte de la situation sociale de l'individu dans la collectivité, ce qui engendre des problèmes dans certains cas, par exemple en cas d'agression sexuelle, où les gens se demandent si le fait d'être président du Rotary Club, ou d'être au chômage, modifie la gravité de la peine qui est infligée.

Si l'on veut établir une liste des circonstances aggravantes et atténuantes, il faudrait, pour chaque délit de cette liste, prévoir quelles pourraient être les circonstances aggravantes ou atténuantes, ou bien on pourrait envisager, selon la nature du délit, de changer l'ordre de priorité de celles-ci.

Le fait est que le juge fait appel à sa propre expérience pour décider ce qui constitue une circonstance aggravante ou atténuante, c'est peut-être là qu'intervient le plus la subjectivité. En l'absence de directives, nous allons toujours constater des disparités inexplicables, des disparités qui ne peuvent se justifier en mettant en avant certains facteurs, ce qui engendrerait un sentiment d'injustice, car la sentence paraîtrait arbitraire.

Mr. Canuel: At paragraph 745.6(2)(a), what do you think of the proposal to include victims' declarations in the judicial review process? Would those victims not risk being carried away by their emotions when stating the facts and giving their recommendations?

M. Prashaw: Tout ce que je peux dire là-dessus, après avoir lu des comptes rendus de victimes qui ont participé à des rencontres avec leur agresseur—je ne parle donc pas là de la révision judiciaire—, c'est qu'on se met à l'écoute de ce qu'elles ont à dire. Après une préparation longue et détaillée, les motifs des victimes et ceux des délinquants sont exposés et on leur demande: pourquoi est-ce cela que vous voulez? Certains ont dit que c'était pour eux un besoin profond afin qu'ils puissent tourner cette page de leur vie. Jamais on ne force la main de qui que ce soit, et ces rencontres sont soigneusement préparées.

Quant au processus de révision judiciaire et à la présence des victimes à celui-ci, je sais que certains groupes de victimes ont demandé à être présents pour pouvoir exposer leur version des faits, ce qui nous paraît important. Ce n'est là toutefois qu'un premier pas pour trouver la place réelle de la victime dans tout le processus de réparation des dommages.

Je ne manquerai pas de vous communiquer les messages que reçoivent victimes et délinquants au cours de ces programmes, la façon dont on les prépare, dont on mesure les résultats à chaque étape du processus, avant de passer à l'étape suivante. Dans le cas des crimes les plus graves, il faut laisser passer le temps, à cause du bouleversement éprouvé par les victimes. Il peut arriver que ni l'une ni l'autre des parties soient prêtes, ce qu'il convient donc de respecter, de même que la décision de l'une ou l'autre partie de ne pas participer à cette rencontre.

The Chair: Your time is up.

Monsieur Lee, vous avez cinq minutes.

[Text]

Mr. Lee: I'd like to refer to your brief. It is the discussion you embark on comparing proposed section 718's purposes of sentencing list to the purposes of sentencing that were defined by a previous committee in a previous Parliament, what's called the Daubney committee report. I guess I should take note that we continue to sit in esteemed company here today.

In any event, as I read the listing, the current bill describes the objectives of sentencing to include denunciation, deterrence, incapacitation or incarceration, rehabilitation, reparations to victims, sense of responsibility in the offender, etc., whereas the previous articulation of the list in what we call the Daubney report has it almost reversed.

I don't know how much importance to attach to the priorities in the list. Is item (a) more important than items (e) or (f)? The way I'm operating now, it isn't. They're all equally important. Although to be politically correct, the items we list in (a) are at least seen to be of a higher priority than those we have in (b), (c), (d), and (e). What do you think?

• 1645

Ms Mohr: Having appeared before Mr. Daubney before, and now appearing in front of him, I don't know. I would say that is our concern: there isn't a clear statement of what is meant by this list, whether it is to have priority or not. When there's a silence, we do read lists and priorities from (a) to (e). We don't tend to read them the other way. If imprisonment truly is going to be the last resort, then surely it should be down at (e) and not up closer to (a). I think judges and lawyers tend to read lists down and not up. So that would be an important step.

Mr. Lee: I would agree with you now. But I happen personally to think denunciation is way out there in front of everything else. It's society's way of saying you're a bad boy, don't do it again; or don't do it, period. It's saying it to everyone. Failure to denounce is to let all of us sink or swim.

In any event, thank you for your comment on that.

The second question relates to a comment you make on proposed section 781.2. That is the attempt to list some aggravating factors that should be taken into account in sentencing: hate, bias, prejudice, in relation to a number of different enumerated criteria. I was surprised to see you have interpreted that. . . You say you are concerned that without further instruction this clause will be used against the groups it is drafted to protect.

I was surprised by that, because I didn't think that clause was drafted to protect any particular group. I thought it was there to protect me and my race, my nationality, my sex, my age, my obvious mental disability, my sexual orientation, etc. I was surprised you would infer it was there to protect particular groups.

If you interpret it in that way, and if judges interpret it in that way, then we are in fact creating an élite, and an élite protected by enumeration in the statute. If that's the case, we are in serious trouble: that clause has a problem.

[Translation]

M. Lee: Je voudrais vous renvoyer à votre mémoire, à savoir la comparaison, à l'article 718, des objectifs de la liste des peines avec ses objectifs tels qu'ils étaient définis par un ancien comité d'un des Parlements précédent, à savoir le rapport dit Daubney. Je constate que nous nous trouvons ici devant un éminent groupe de gens.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi actuel énonce les objectifs visés par l'imposition de sanctions justes, à savoir dénoncer le comportement illégal, dissuader les délinquants et les isoler, au besoin, favoriser leur réinsertion sociale, assurer la réparation des torts causés aux victimes et susciter, chez les délinquants, la conscience de leur responsabilité, etc., alors que la liste correspondante, qui se trouvait dans le rapport Daubney, inversait presque l'ordre des objectifs.

Je ne sais quelle importance attacher aux priorités de cette liste: le point (a) est-il plus important que les points (e) ou (f)? Pas à ce que je sache, tous sont également importants. Bien que selon l'orthodoxie politique, le point (a) semble être plus important que les points (b), (c), (d) et (e). Quelle est votre opinion?

Mme Mohr: J'avais comparu à l'époque devant M. Daubney, et ma foi je n'en sais rien. C'est précisément ce qui nous préoccupe, le fait qu'il n'est dit nulle part s'il doit y avoir priorité ou non. En l'absence de précision, nous lisons les listes et priorités de (a) à (e), et non en sens inverse. Si l'incarcération est vraiment un dernier recours, elle devrait figurer sous (e), et non suivre de près (a). Les juges et les avocats ont tendance à lire les listes de haut en bas, et non en sens inverse. C'est donc là un signal clair.

M. Lee: Sur ce point, je suis d'accord avec vous, mais je constate que la dénonciation figure en tête. C'est la façon qu'a une société de dire à un mauvais sujet de ne pas récidiver et d'en payer les conséquences s'il le fait. C'est un avertissement adressé à tous: ne pas dénoncer revient à laisser la société s'en tirer toute seule.

Quoi qu'il en soit, merci de votre commentaire.

Je voudrais également revenir sur ce que vous disiez du projet d'alinéa 781.2, à savoir la tentative d'énoncer certains facteurs aggravants dont il faudrait tenir compte dans l'établissement de la peine: haine ou préjugés, d'après un certain nombre de critères. J'ai été surpris de constater que vous aviez vu là. . . Vous craigniez que, sans autre directive, cet alinéa puisse être utilisé contre les groupes qu'il est censé protéger.

Cela m'a beaucoup surpris, car je ne croyais pas que cet article visait à protéger un groupe quelconque, je pensais qu'il avait pour objectif de me protéger, moi et ma race, ma nationalité, mon sexe, ma tranche d'âge, ma débilité mentale, mon orientation sexuelle, etc. J'ai été surpris que vous voyiez là une tentative de protéger certains groupes.

Si c'est de cette façon que vous l'interprétez, vous et les juges, le cas échéant, nous risquons en fait de créer une élite protégée par son appartenance à une liste énoncée dans la loi. Si tel est le cas, il y a là une grave difficulté causée par cet article.

[Texte]

Would you comment on that?

Ms Mohr: In the case law on the use of hate as an aggravating factor, from all the cases I've read, they have always been hate crimes committed by people of white skin against people of colour. I haven't read a case that involves it the other way around. So it was my understanding in its historical location that there is where the problem lay.

Unless a little more is said—and maybe we're speaking to the same problem but from different perspectives—I'm not sure what this clause is to accomplish. It's already in the case law that hate should be an aggravating factor. Just putting that in the legislation does have a symbolic power, I suppose, but I have my concerns about how it would be interpreted. I think they would always be different from your concerns, but what we agree on is that it's not clear.

Mr. Lee: If the witness is right, Mr. Chairman, then we'd better get that list out of there, because it is breeding a sense that there are specific enumerated sentencing protections for certain groups. I don't want to get into a gender thing or an age thing or a race thing, but I know of cases where an assailant of a certain description will kick an extra couple of teeth out of a victim of another description simply because they are of that other description, whether you want to talk about skin colour or nationality. We're not dealing with anyone as opposed to another. It's just out there.

Your comments make me nervous. If you were acting judicially—and I know you do try to be judicious in your wording. . .

Mr. Chairman, I signal this as a potential problem.

• 1650

The Chair: The chair was going to ask some questions at this time about that same matter.

I want to say initially that I was also surprised by your comments because the witness groups that have already appeared before this committee and that will appear in the next two weeks that come from these groups—racial minorities, religious minorities, the gay community—are very supportive of the section. In the briefs we've read, and later this week we will hear from further groups on this, they feel it sends a message to the greater Canadian community that crimes directed against individuals simply because they belong to a group, whether it's a racial minority, a religious minority or sexual orientation, that this is required.

In any case, I wanted to ask you this because you represent the major churches of Canada, which are the principal teachers of morality in this country. Some people have said that to include sexual orientation in this clause is to approve morally of homosexuality as an acceptable way of life. They have also attacked the section, saying that this sort of section undermines traditional family values. I wanted to ask you, since you are the major organization representing the major churches before us,

[Traduction]

Quelle est votre opinion là-dessus?

Mme Mohr: Dans les cas de jurisprudence où la haine a constitué un facteur aggravant, dans toutes les causes dont j'ai pris connaissance, les crimes avaient toujours été commis par des blancs contre des gens de couleur. Nulle part la situation n'était inversée et j'en ai donc conclu que le problème était en quelque sorte dicté par l'histoire.

À défaut d'être plus explicite—peut-être est-ce du même problème qu'il s'agit, mais vu sous un angle différent—je ne vois pas clairement ce que nous obtenons avec cet article. La jurisprudence considère doré et déjà la haine comme étant un facteur aggravant; à l'inscrire dans la loi on donne à cette affirmation, j'imagine, un pouvoir symbolique, et je me demande comment ce serait interprété. Je n'ai peut-être pas les mêmes craintes que vous, mais ce dont nous pouvons convenir, c'est que cet article manque de limpidité.

M. Lee: Le témoin a raison, monsieur le président, nous ferions mieux de supprimer cette liste parce qu'elle donne à penser qu'il existe certaines protections, en matière de peine, pour certains groupes. Je ne voudrais pas me porter en défenseur de l'un ou l'autre sexe, ou d'une catégorie d'âge, ou d'une certaine race, mais je sais qu'il y a eu des cas où un agresseur appartenant à l'un ou l'autre groupe s'acharmera particulièrement sur sa victime parce que celle-ci appartient à un groupe différent, qu'il s'agisse d'une nationalité ou de couleur de la peau. Nous ne voulons pas nous laisser enfermer dans une catégorie plutôt que dans l'autre, mais c'est bien ce que donne à penser cet article.

Vos réflexions m'inquiètent. S'il vous revenait de porter un jugement. . . Je sais que vous vous efforcez de peser vos mots. . .

Monsieur le président, je voudrais vous faire savoir que je vois là un problème éventuel.

Le président: Le président souhaiterait maintenant poser quelques questions sur le même sujet.

Pour commencer, j'ai moi aussi été étonné de vos observations, car les groupes de témoins que nous avons déjà entendus et ceux que nous entendrons au cours des deux prochaines semaines viennent de ces groupes—les minorités raciales, les minorités religieuses et la communauté gaie—et n'ont rien à redire à cet article. Dans les mémoires que nous avons lus et dans les témoignages que nous entendrons d'autres groupes cette semaine, ces gens estiment que la disposition est nécessaire pour faire savoir au grand public canadien que les crimes commis contre des personnes pour la simple raison qu'elles appartiennent à un groupe, une minorité raciale, une minorité religieuse ou une groupe d'une orientation sexuelle donnée, seront punis en conséquence.

De toute façon, si je voulais vous poser cette question, c'est que vous représentez les principales églises du Canada, qui sont les grands maîtres de la moralité au pays. Certains ont dit qu'inclure l'orientation sexuelle dans cette disposition revenait à approuver, sur le plan moral, l'homosexualité et à déclarer que c'était un mode de vie acceptable. Ces mêmes personnes ont également contesté la disposition en invoquant le fait que de telles dispositions minent les valeurs familiales traditionnelles.

[Text]

whether you think it does that. Does this provision of law approve of homosexuality or lesbianism as an acceptable way of life, and does it, in your view, undermine traditional family values?

Mr. Prashaw: Mr. Chairman, you've touched on one of the elements of the beauty and also the difficulty of being a church coalition of eleven national churches that are A to Z on the issue you've just raised. We have no position as a coalition, but I will take note of that. I do know the individual positions of most of the eleven churches and I will forward those to you, but I wouldn't dare speak on their behalf in front of this committee.

We have very interesting board meetings—you're invited—but because of the theological perspectives we come from, when an issue such as sexual orientation, . . . We have the so-called mainline churches—Roman Catholic, United, Anglican, Presbyterian. We have Quaker and Mennonite at our table. We have Salvation Army at our table. We have Disciples of Christ. We have good exchanges on that and we certainly don't have a unanimous position.

The Chair: That's understandable. There is no need to answer the question. Could it be that this is one of the reasons you arrived at the general remarks that you do have on the section, which surprised both Mr. Lee and myself? The position you have on it seemed rather strange in that you thought it would hurt the groups it's meant to protect, which I found surprising. That's just a comment.

Since we're limited by time we have not called the individual churches, but it might be interesting, if you say you have in writing the positions of the churches on this, to send them to us so we know where they stand as churches on these various things.

I have another question that follows up on the exchange you had with Mr. Grubel, and unfortunately he has left. He made the comment that in speaking to his constituents, they wouldn't care if there was an additional cost of keeping more people in prison because that's what they want. But I put it to you, isn't the question the following—and I think you raised it yourself—does it work?

For example, if you take money away from education, take money away from recreation, take money away from family intervention programs, and put it into the prison system, are you really dealing with the crime problem? Is it better for crime prevention to put more money into the preventive areas?

• 1655

For example, we know in the southeastern United States they're not only imprisoning people at a high level in Texas, Louisiana, Florida, but they've brought back capital punishment. Yet they have extremely high crime rates. If you look at their social budgets or education budgets, they're not dealing with the causes.

[Translation]

Puisque vous faites partie du principal organisme représentant les grandes églises, j'aimerais savoir ce que vous en pensez. À votre avis, cette disposition de la loi sanctionne-t-elle l'homosexualité ou le lesbianisme comme un mode de vie acceptable et mine-t-elle les valeurs familiales traditionnelles?

M. Prashaw: Monsieur le président, ce qui fait la beauté et la difficulté d'appartenir à une coalition d'églises comme la nôtre, qui compte 11 églises nationales, c'est que ces églises ont les opinions les plus variées sur la question que vous venez de mentionner. La coalition elle-même n'a pas adopté de position. Je sais cependant quelle est la position individuelle adoptée par la plupart des 11 églises et je vous en ferai part, mais je n'oserais certes pas me prononcer en leur nom devant votre comité.

Nous avons des réunions très intéressantes—auxquelles, d'ailleurs, vous êtes invités—mais compte tenu de nos perspectives théologiques respectives, lorsqu'il s'agit d'une question comme l'orientation sexuelle. . . Parmi nos membres, il y a les églises dites traditionnelles—l'Église catholique romaine, l'Église unie, l'Église anglicane et l'Église presbytérienne. Les Quakers et les Mennonites sont également membres de notre conseil, de mêmes que l'Armée du salut et les Disciples du Christ. Nous avons de bonnes discussions sur ce sujet mais il n'est pas possible d'en arriver à une position unanime.

Le président: C'est compréhensible. Vous n'avez pas besoin de répondre à la question. Est-ce pour cette raison, entre autres, que vous avez fait sur ces dispositions, ces remarques générales qui nous ont surpris, M. Lee et moi? Vous avez exprimé l'opinion un peu étrange selon laquelle la disposition nuirait aux groupes qu'elle est supposée protéger, ce qui m'a étonné. Mais ce n'est qu'une observation.

Compte tenu du manque de temps, nous n'avons pu inviter chacune des églises; vous dites que vous possédez des documents sur la position de chacune des églises sur cette question. Il serait intéressant que vous nous en fassiez parvenir des exemplaires de façon à ce que nous sachions quel est leur opinion sur de tels sujets.

Mon autre question fait suite à la discussion que vous avez eue avec M. Grubel, qui malheureusement a dû partir. Il a dit que, d'après les discussions qu'il a eues avec ses commettants, peu importe qu'il en coûte davantage de garder en prison un nombre plus grand de détenus, c'est ce que la population souhaite. Mais on peut se demander, et c'est la question que je vous pose—vous l'avez d'ailleurs soulevée vous-mêmes—est-ce que cela donne des résultats?

Par exemple, si on fait des ponctions dans les budgets de l'enseignement, des loisirs et des programmes d'intervention familiale pour les investir dans le système carcéral, règle-t-on vraiment le problème de la criminalité? Pour prévenir le crime, vaut-il mieux investir davantage dans le domaine de la prévention?

Par exemple, dans le sud-est des États-Unis, au Texas, en Louisiane et en Floride, non seulement on emprisonne énormément, mais on a également rétabli la peine capitale. Pourtant, les taux de criminalité sont extrêmement élevés là-bas. Leurs budgets de programmes sociaux ou d'éducation montrent qu'on ne s'attaque pas aux causes du problème.

[Texte]

So when people say they don't care how much they spend, whether it be California or whatever the province is that Mr. Grubel's from—I forget—when they say that, do they realize perhaps they are aggravating the situation and by doing that they're not really protecting themselves from those horrible crimes they fear? Because if you spent more money on youth, you spent more money in the schools, you spent more money on recreation and arts and so on for young people, they might not be into crime. Or even adults—if you gave them jobs and something meaningful to do, spent money there rather than over there, we might end up with a safer society.

I don't know if that's what you meant to say at that time.

Mr. Prashaw: It is, in the sense that not only prevention, but the trail goes back way before the federal penitentiaries and before the provincial jail systems, back to the family and to the school and to the present conditions many people are experiencing.

It has intrigued us as a church council that there is a good, healthy debate in this country on health: who should get what beds, what surgery should be elective, what shouldn't be. A good debate is happening in our country on education: what should be taught, what dollars should be spent, where those dollars should be spent. But we are not having that good, healthy debate in the country on criminal justice matters. Yet this past week, in seven days, \$184 million were spent on police, courts, and corrections. That's fifty-two weeks into the \$9.6 billion cost: \$184 million in the last seven days.

We're not having the debate. We ask ourselves, why are we not having the debate? We all would have answers for that, whether it's people's fears or people's concerns, whether it's the high-profile incidents, whether it's the media and not getting that story out.

We go into great depth on this and to try to understand it. We think partially we're talking about a major paradigm shift, a major attitudinal change. We all grew up... From my first game of Monopoly I learned that you go to jail—there is no other way; you go to jail. And I learned that I get punished after crime. Punishment follows crime. It's like one word for me. I learned that. That is so fixed in people's minds that it's very difficult to break.

Mr. Lee talked about denunciation. It think it would be high up on our list too. The question, of course, is how you denounce. How do you say "What you have done is unacceptable and cannot be tolerated, but we care for you, and we know you have problems, so you have to stop doing what you're doing, but we make a commitment to you"?

We're talking about major attitudinal changes. Our staff and board look at this and we say there's a mindset out there that says, if I don't get my day in court, if I don't have the offender go to jail, then it's second-class justice. Yet what we

[Traduction]

Lorsque les gens disent que peu importe la dépense, que ce soit la Californie ou la province d'où vient M. Grubel—j'oublie laquelle—, se rendent-ils compte qu'ils aggravent la situation et que, ce faisant, ils ne se protègent pas des crimes horribles qu'ils craignent? Si l'on investit davantage chez les jeunes et dans les écoles, si l'on dépense davantage aux loisirs, aux arts, etc., à l'intention des jeunes, ils ne commettront peut-être pas de crimes. Il en est de même des adultes, peut-être—en leur donnant des emplois et quelque chose d'utile à faire, en dépassant notre argent de façon plus efficace, on pourrait en arriver à créer une société moins dangereuse.

Je ne sais pas si c'est ce que vous vouliez dire.

M. Prashaw: C'est cela, car il ne s'agit pas seulement de prévention, mais de régler le problème à la source, au sein des familles, dans les écoles et dans les conditions actuelles de vie de bien des gens, bien avant qu'on en arrive aux pénitenciers et aux systèmes correctionnels provinciaux.

Au Conseil des Églises, quelque chose nous intrigue. Il y a, au Canada, une saine discussion sur la santé: qui devraient occuper les lits d'hôpitaux, quelles opérations chirurgicales devraient être payées, lesquelles devraient être payées par le patient. Il y a également une bonne discussion sur l'enseignement: que devrait-on enseigner, quelles sommes devrait-on investir, où l'argent devrait-il être versé. Toutefois, il n'y a pas de discussion de ce genre au pays sur les questions de justice pénale. Et pourtant, au cours des sept derniers jours, 184 millions de dollars ont été payés au titre des services policiers, des tribunaux et des services correctionnels. Cent quatre-vingt quatre millions de dollars par semaine, cela représente 9,6 milliards de dollars par année.

Et pourtant, il n'y a pas de discussion. Pourquoi? Nous aurions tous des réponses à donner à cette question, qu'il s'agisse des craintes et des préoccupations des gens, des incidents célèbres médiatisés ou du manque d'information.

Nous approfondissons cette question et essayons de la comprendre. Il s'agit en partie d'un grand changement de paradigme, d'une modification profonde des attitudes. Nous avons tous évolué... La première fois que j'ai joué au Monopoly, j'ai appris qu'il fallait aller en prison—il n'y avait pas d'autres solutions, il fallait y aller. J'ai également appris que le crime entraînait une punition. Le châtime vient après le crime. Cela va de pair. C'est ce que j'ai appris. C'est tellement gravé dans l'esprit des gens que c'est très difficile de changer les choses.

M. Lee a parlé de dénonciation. Cela se trouve également en bonne place sur notre liste. Il faut également bien sûr se demander comment la dénonciation se fait. Comment peut-on dire à quelqu'un qu'il a commis un acte inacceptable qui ne saurait être toléré, mais que l'on s'intéresse à lui, que l'on sait qu'il a des problèmes, qu'il doit arrêter de commettre des crimes, et que l'on s'engage à l'aider?

Il faut pour cela des changements profonds dans les attitudes. Le conseil et son personnel étudient cette question et nous constatons que, d'après la mentalité actuelle, si les gens ne peuvent se plaindre devant les tribunaux, s'ils ne peuvent faire

[Text]

need, I suppose—and the role of the committee would be so important in this—is to push the country a bit on that; on what are the good elements around punishment that can be extricated from necessarily always putting someone behind bars.

There's an element of accountability that is very significant, very important. There's a pay-back element. I think people say they want the offender to pay back. But does that have to be taking your medicine, accepting a prison term, for most of the cases of the non-dangerous kind?

You're touching on prevention. You're touching on the need for debate and why we're not having it in this country.

The Chair: Maybe we are having the debate, but it's too compartmentalized and it's in two places. For example, we have had one committee, the human resources development committee, spend months now studying social problems, studying child poverty, studying unemployment, and these questions. And we're over here studying the criminal law, which I think one of you said is called upon—I wrote it down—to do damage control when society goes wrong.

• 1700

So we've got one committee that has had a great debate on social policies, which are really the preventive side, and we're over at this committee deciding whether to increase the penalty by five years or four years or whether you should do this or that. In the prison system you're really going to have an effect on crime, whereas what the other committee is doing might also have an effect on crime. Maybe we should all sit together in the same room. I don't know.

Ms Mohr: Hear, hear! That would be a great idea—if you have a room big enough, because lots of people should be at the table, not just health and education and social services. The list goes on and on, because that's truly what we're talking about. When we're talking about getting at the root and the causes and responding to them in a way that will actually make a difference, it means bringing everyone to the table, not just the lawyers. I personally have nothing against lawyers, but they have their limitations.

When we talk about protection, which you raised in your comment, we really have to say that we're not against protecting the public—you'd have to be crazy to be against it—but we are suggesting that if you keep people in till the end of their sentence and let them go with no supervision, no help, and no reintegration, how can that protect anyone?

One assumption—from the statement Mr. Grubel made, for example—is that either you let them out early and they hurt other people or you keep them in forever. But very few stay in forever. The point is that they're all going to get out at a certain date, so if we release them a little bit earlier with supervision, aren't we all a little bit more protected than if we just let them out with no help or assistance?

[Translation]

incarcérer le coupable, ils estiment être mal servis par la justice. Et pourtant, ce qu'il faudrait, je suppose—et votre comité pourrait jouer un rôle important à cet égard—c'est d'aider le pays à se défaire de cette mentalité et l'amener à voir quels sont les éléments positifs du châtement qui pourraient être conservés plutôt que de toujours incarcérer automatiquement les contrevenants.

Il y a là un élément de responsabilité très significatif et très important. Il y a l'élément de dette à payer. Les gens disent qu'ils veulent que le contrevenant paie sa dette. Faut-il pour cela accepter d'incarcérer des gens qui, dans la plupart des cas, ne sont pas dangereux?

Vous abordez la question de la prévention. Vous en arrivez au besoin de débattre cette question et des raisons pour lesquelles il n'y a pas de débat de ce genre au Canada.

Le président: Ce débat existe peut-être, mais il est trop divisé et il se tient à deux endroits. Par exemple, le Comité du développement des ressources humaines a passé des mois à étudier les problèmes sociaux, la pauvreté chez les enfants, le chômage et toutes ces questions. Nous, nous étudions le droit pénal, dont le rôle, comme l'un d'entre vous l'a dit—je l'ai noté—consiste à limiter les dégâts lorsque la société dérape.

Nous avons donc, d'une part, un comité qui tient un grand débat sur les politiques sociales, c'est-à-dire sur l'aspect préventif, et, d'autre part, notre comité qui est chargé de décider s'il faut augmenter les peines de quatre ou cinq ans, s'il faut faire ceci ou cela. Le régime carcéral permet d'influer sur la criminalité, alors que les travaux de l'autre comité peuvent également avoir un effet dans ce domaine. Peut-être devrions-nous tous siéger dans la même salle.

Mme Mohr: Bravo! C'est une excellente idée—si vous avez une salle suffisamment vaste, car bien des gens devraient y siéger, pas seulement les représentants de la santé, de l'éducation et des services sociaux. La liste serait sans fin, car c'est exactement de cela que nous parlons. Pour s'attaquer aux causes du crime et les traiter de façon à vraiment changer les choses, il faut que tout le monde participe, pas seulement les avocats. Je n'ai rien contre les avocats, mais il y a des limites à ce qu'ils peuvent faire.

Vous avez parlé de protection dans vos observations; je dois dire que nous n'avons rien contre la protection du public—ce serait complètement idiot—mais, d'après nous, en gardant les détenus en prison jusqu'au terme de leur peine et en les libérant sans supervision, sans aide et sans réintégration, comment peut-on protéger la population?

D'après certains—d'après ce qu'a dit M. Grubel, par exemple—ou bien on les libère tôt et ils font d'autres victimes, ou bien on les garde en prison à tout jamais. Toutefois, très peu de détenus restent en prison toute leur vie. Ils en sortent tous à un moment donné. En les libérant un peu plus tôt sous surveillance, ne protège-t-on pas davantage la population que si l'on se contente de les libérer sans aide?

[Texte]

Mr. Murphy (Annapolis Valley—Hants): In my former life I was in the psychiatric mental health field and did a fair amount of justice work. One of the things I was involved in was the alternative measures program for youth, which I found to work extremely well.

From your experience, have you seen this kind of a program, whatever the name may be, in the adult field, and what would your evidence be, if there is any, that it made a difference?

The other thing is that for many years we have been looking at a rehabilitation program within the correctional settings. At one point in time we are in the medical side; at another point we get into the psycho-social and the occupational. But we never stay with it. We switch back and forth. We never get a determined effort to see how some of this works, because as soon as somebody gets let out and they commit a crime we say wait a minute; none of that stuff works; let's slow down and do less of it.

If we were to get to do more of that—and I can see what you're saying in terms of some of that needing to be done in the correctional setting and/or a correctional setting that is outside of the walls, if you will, then how are we ever going to pay for that? What will the trade-off be? Is it a matter of bringing together some of things that the chairman has said, bringing together other people who have a key to part of those resources?

I'd like your comments on those two points.

Mr. Nilson: On the first question, the alternate measures, part of what we do as a church council is try to hear people talk about things they're doing and gather that information and then send it to other parts of the country. Rick Prashaw was talking a bit about the Mennonites and some of their community justice initiatives, which are really the alternate measures where they will agree to get involved in a case and take the victim and the offender and have them meet in the process before the sentencing actually takes place. Often, out of that mediation situation, solutions other than imprisonment are found.

That's really what my description of the alternate court structure is about: get that right in the Criminal Code so that choice is there for the Crown.

• 1705

So I think the answer is that there are attempts to do that, but once again it becomes a question of how you pay for it. That goes into your second question: how do we change the whole structure to get the money into those kinds of programs?

One thing that jumped into my mind when you said this was that the government has tried to replace the Prison for Women in Kingston. What they did is they built—how many more?—four or five more. Does that make any sense? I don't think so. There might be some new things going on in these new prisons, but... You look at the proliferation of new places and you hear about how much money they're spending retooling different prisons because of the increasing population. The

[Traduction]

M. Murphy (Annapolis Valley—Hants): Auparavant, j'ai travaillé dans le domaine de la santé mentale psychiatrique et j'ai fait pas mal de travail du côté judiciaire. J'ai entre autres participé à un programme de mesures extrajudiciaires à l'intention des jeunes, qui, à mon avis, donnait d'excellents résultats.

D'après votre expérience, existe-t-il un programme de ce genre, quel que soit le nom qu'on lui donne, à l'intention des adultes et, si c'est le cas, ce programme donne-t-il de bons résultats?

Également, depuis nombre d'années, nous examinons le programme de réadaptation qui existe dans les établissements correctionnels. À un moment donné, ce programme se fondait sur l'aspect médical; à un autre moment, il visait plutôt les aspects psychosociaux et professionnels. Mais il n'y a pas de constance. Cela change tout le temps. Il n'y a jamais d'effort déterminé pour voir si les programmes de cette nature fonctionnent puisque chaque fois qu'un détenu est libéré et qu'il récidive, les gens disent que les programmes ne fonctionnent pas et qu'il faut plus ou moins les abandonner.

S'il faut faire davantage à cet égard—et je comprends ce que vous dites quant à ce qu'il faudrait faire dans les établissements correctionnels ou dans un contexte correctionnel à l'extérieur des établissements, si l'on veut—, comment pourra-t-on en payer les coûts? Où faudra-t-il aller chercher l'argent? Est-ce que cela revient à ce que le président a dit, à réunir d'autres personnes qui disposent d'une partie de ces ressources?

J'aimerais savoir ce que vous en pensez?

M. Nilson: Pour répondre à la première question, sur les mesures extrajudiciaires, le travail du Conseil des Églises consiste entre autres à écouter les gens nous dire ce qu'ils font, à recueillir les renseignements et à les faire connaître dans d'autres parties du pays. Rick Prashaw vous a parlé un peu des Mennonites et de certaines de leurs initiatives communautaires en matière de justice. Il s'agit en fait de mesures extrajudiciaires où les Mennonites acceptent de s'occuper d'un cas et d'amener la victime et le contrevenant à se rencontrer au cours du processus, avant que la peine soit déterminée. Souvent, grâce à cette médiation, on en arrive à des solutions autre que l'emprisonnement.

C'est en fait à cela que correspond ma description d'une autre structure judiciaire : il faut l'intégrer au Code criminel de façon à ce que la Couronne puisse se prévaloir de ce choix.

Donc, pour répondre à votre question, il y a des tentatives dans ce sens, mais, encore une fois, il faut déterminer comment tout cela peut être payé. Cela m'amène à votre deuxième question: comment peut-on changer toute la structure de façon à obtenir l'argent nécessaire à de tels programmes?

Lorsque vous avez posé la question, il m'est venu à l'esprit que le gouvernement a essayé de remplacer la prison des femmes à Kingston. Pour cela, on a bâti—combien de prisons de plus?—quatre ou cinq de plus. Est-ce logique? Je ne crois pas. Il y a peut-être de nouveaux programmes dans ces nouvelles prisons, mais... On voit la prolifération des nouveaux établissements et on entend dire combien d'argent est dépensé à la réfection des différentes prisons en réponse à l'augmentation

[Text]

money is going into iron rebaring and cement and high-tech security systems, not to the softer side of things, I suppose, which would be actual help for people.

I think that's where Rick's call for an examination of the money being spent in this area really allows your committee to ask some bigger questions. You have these narrow two bills to look at, but they go right to the heart of a very expensive big system that is hurting a lot of people and, we say, hurting a lot of the public, plus the ones who are in the system.

You sit around as a group and try to figure out what other things you could do. One idea we've tossed around, and I think others have, is saying to your federally appointed judges that in sentencing they have a budget envelope of \$7 million of incarceration for this year, and they have to allocate that among the people sentenced in their area. It would seem to me they'd figure out some other ways than the \$80,000-a-year prison terms to try to deal with all the problems in their area.

There are other almost off-the-wall ideas like that which raise questions about how the money is spent. We're sometimes maybe off on the edge or over somewhere else in some of the discussion, but we like to try to ask some questions like that.

The Chair: Mrs. Sheridan, do you have any questions?

Mrs. Sheridan (Saskatoon—Humboldt): No, thank you. Some of the things I was wondering about have already been cleared up.

The Chair: I want to thank you most sincerely for your testimony today. I would be interested in receiving, if you have their permission, the positions of the different churches on that particular section.

The meeting is adjourned until next week.

[Translation]

du nombre des détenus. L'argent est investi dans des barreaux d'acier, du béton et des systèmes de sécurité de haute technologie plutôt que dans l'aspect plus humain qui consiste, je suppose, à aider vraiment les gens.

L'examen des sommes investies dans ce domaine, que Rick réclame, permettra à votre Comité de poser les vraies questions. Vous êtes saisis de ces deux petits projets de loi, mais ils touchent directement un système énorme et très onéreux qui nuit à un grand nombre de gens et d'après nous, à une grande partie du public, en plus des gens qui sont dans le système.

Vous vous réunissez et vous essayez de voir quelles autres mesures pourraient être prises. Parmi les idées que nous avons lancées, comme d'autres, je crois, il y a celle de dire aux juges nommés par le gouvernement fédéral que, pour les peines qu'ils donneront, ils disposent d'un budget de 7 millions de dollars en frais d'incarcération pour l'année et que cet argent doit être distribué parmi les personnes qu'ils condamnent à la prison dans leurs régions. À mon avis, cela les amènerait à trouver d'autres moyens de régler tous les problèmes de leurs régions au lieu de distribuer des peines d'emprisonnement à 80 000\$ par année.

Il existe également d'autres idées un peu cocasses comme celle-là qui nous amènent à nous interroger sur la façon dont l'argent est dépensé. Dans nos discussions, nous allons parfois un peu trop loin dans un sens ou dans l'autre, mais nous aimons bien poser des questions comme celle-là.

Le président: Madame Sheridan, avez-vous des questions à poser?

Mme Sheridan (Saskatoon—Humboldt): Non, merci. Les points sur lesquels je m'interrogeais ont déjà été éclaircis.

Le président: Je vous remercie sincèrement de votre témoignage. J'aimerais recevoir l'opinion des différentes églises pour cette disposition, si vous avez leur permission de nous la transmettre.

Nous nous réunirons de nouveau la semaine prochaine. La séance est levée.



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 Canadian Church Council on Justice and Corrections:

Renate Mohr, Lawyer, Member of the Board;
John Nilson, Lawyer, Member of the Board;
Rick Prashaw, Publication Coordinator.

TÉMOINS

Du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie:

Renate Mohr, avocate, Membre du Conseil;
John Nilson, avocat, Membre du Conseil;
Rick Prashaw, coordonnateur des publications.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9