

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

LEGAL AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS

*Chair:*  
The Honourable BOB RUNCIMAN

---

Thursday, May 17, 2012  
Wednesday, May 30, 2012  
Thursday, May 31, 2012

---

Issue No. 19

*First, second and third meetings on:*

Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code  
(citizen's arrest and the defences of property and persons)

---

APPEARING:  
The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P.,  
Minister of Justice and Attorney General of Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

AFFAIRES JURIDIQUES  
ET CONSTITUTIONNELLES

*Président :*  
L'honorable BOB RUNCIMAN

---

Le jeudi 17 mai 2012  
Le mercredi 30 mai 2012  
Le jeudi 31 mai 2012

---

Fascicule n° 19

*Première, deuxième et troisième réunions concernant :*

Le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel  
(arrestation par des citoyens et moyens de défense  
relativement aux biens et aux personnes)

---

COMPARAÎT :  
L'honorable Robert Nicholson, C.P., député  
ministre de la Justice et procureur général du Canada

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Bob Runciman, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Angus Baker, P.C. Boisvenu Chaput * Cowan (or Tardif) Dagenais	Di Nino Jaffer Joyal, P.C. * LeBreton, P.C. (or Carignan) Unger White
--	---

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Jaffer replaced the Honourable Senator Mitchell (*May 10, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Président* : L'honorable Bob Runciman

*Vice-présidente* : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Angus Baker, C.P. Boisvenu Chaput * Cowan (ou Tardif) Dagenais	Di Nino Jaffer Joyal, C.P. * LeBreton, C.P. (ou Carignan) Unger White
--	---

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Jaffer a remplacé l'honorable sénateur Mitchell (*le 10 mai 2012*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 15, 2012:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Di Nino, seconded by the Honourable Senator Wallace, for the second reading of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons).

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Eaton, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 15 mai 2012 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Di Nino, appuyée par l'honorable sénateur Wallace, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes).

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Eaton, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Thursday, May 17, 2012  
(44)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 11:01 a.m. this day, in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Runciman, Unger and White (12).

*In attendance:* Robin MacKay Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 15, 2011, the committee began its consideration of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons).

**APPEARING:**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

**WITNESSES:**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

The chair made an opening statement.

The minister made a statement and, together with Ms. Kane, answered questions.

At 12:01 p.m., the committee suspended.

At 12:05 p.m., the committee resumed.

Ms. Kane and Ms. Klineberg answered questions.

At 12:55 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2012  
(44)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 1, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Runciman, Unger et White (12).

*Également présent :* Robin MacKay, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le mardi 15 mai 2011, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes).

**COMPARAÎT :**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

**TÉMOINS :**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

Le président ouvre la séance.

Le ministre fait une déclaration, puis, avec Mme Kane, répond aux questions.

À 12 h 1, la séance est suspendue.

À 12 h 5, la séance reprend.

Mmes Kane et Klineberg répondent aux questions.

À 12 h 55, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2012  
(45)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 4:16 p.m. this day, in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, P.C., Runciman, Unger and White (12).

*In attendance:* Robin MacKay and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 15, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons).

**WITNESSES:**

*Canadian Police Association:*

Tom Stamatakis, President.

*Canadian Association of Chiefs of Police:*

Greg Preston, Superintendent, Edmonton Police Service.

*Canadian Bar Association:*

Paul J. Calarco, Member;

Marilou Reeve, Staff Lawyer, Legislation and Law Reform.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Rick Woodburn, President.

The chair made an opening statement.

Mr. Preston and Mr. Stamatakis each made a statement and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee suspended.

At 5:20 p.m., the committee resumed.

Ms. Reeve, Mr. Calarco and Mr. Woodburn each made a statement and answered questions.

At 6:15 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2012  
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 16, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Jaffer, Joyal, C.P., Runciman, Unger et White (12).

*Également présentes :* Robin MacKay et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 15 mai 2011, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes).

**TÉMOINS :**

*Association canadienne de la police :*

Tom Stamatakis, président.

*Association canadienne des chefs de police :*

Greg Preston, commissaire, Service de police d'Edmonton.

*Association du Barreau canadien :*

Paul J. Calarco, membre;

Marilou Reeve, avocate-conseil, Législation et réforme du droit.

*Association canadienne des juristes de l'État :*

Rick Woodburn, président.

Le président ouvre la séance.

MM. Preston et Stamatakis font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17h 15, la séance est suspendue.

À 17 h 20, la séance reprend.

Mme Reeve ainsi que MM. Calarco et Woodburn font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 18 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, Thursday, May 31, 2012  
(46)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 10:32 a.m. this day, in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Baker, P.C., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Joyal, P.C., Runciman, Unger and White (11).

*In attendance:* Robin MacKay and Erin Shaw, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, May 15, 2011, the committee continued its consideration of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons).

*WITNESSES:*

*Criminal Lawyer's Association:*

Michael Spratt, Representative.

*Canadian Criminal Justice Association:*

Stacey Hannem, Chair, Police Review Committee  
(by video conference).

*As individuals:*

Hamish Stewart, Law Professor, University of Toronto;

Emma Cunliffe, Law Professor, University of British Columbia  
(by video conference);

Leo Russomanno, Criminal Lawyer.

The chair made an opening statement.

Mr. Spratt, Ms. Hannem and Mr. Russomanno each made a statement and answered questions.

At 11:31 a.m., the committee suspended.

At 11:38 a.m., the committee resumed.

Mr. Stewart and Ms. Cunliffe each made a statement and answered questions.

At 12:33 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2012  
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 32, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Baker, C.P., Boisvenu, Chaput, Dagenais, Di Nino, Fraser, Joyal, C.P., Runciman, Unger et White (11).

*Également présentes :* Robin MacKay et Erin Shaw, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 15 mai 2011, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes).

*TÉMOINS :*

*Criminal Lawyer's Association :*

Michael Spratt, représentant.

*Association canadienne de justice pénale :*

Stacey Hannem, présidente, Comité d'examen des politiques  
(par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

Hamish Stewart, professeur de droit, Université de Toronto;

Emma Cunliffe, professeure de droit, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

Leo Russomanno, criminaliste.

Le président ouvre la séance.

M. Spratt, Mme Hannem et M. Russomanno font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 31, la séance est suspendue.

À 11 h 38, la séance reprend.

M. Stewart et Mme Cunliffe font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 12 h 33, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Shaila Anwar

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Thursday, May 17, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons), met this day at 11:01 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** At the outset, I want to apologize for the notice that was circulated with the starting time in error. We have been assured that it will not happen again but to anyone who was misled by that, we extend our apologies.

Good morning and welcome colleagues, invited guests and members of the general public who are viewing today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on the CPAC television network. Today we begin our consideration of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and person). This bill was first introduced in the House of Commons on November 22 of last year. The summary of the bill states that it amends the Criminal Code to enable a person who owns or has lawful possession of property or persons authorized by them to arrest within a reasonable time a person whom they find committing a criminal offence on or in relation to that property. It also amends the Criminal Code to simplify the provisions relating to the defences of property and persons.

Bill C-26 was referred to the committee by the Senate on May 15, 2012, for further examination. The committee intends to hold public hearings on the bill over the next few weeks. These hearings will be open to the public and also available via webcast on the [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca) website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

To begin our hearings today, we are pleased to welcome back to the committee some familiar faces: Honourable Rob Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada; and accompanying the minister, from Justice Canada's Criminal Law Policy Section, Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; and Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section. Welcome all.

Minister, the floor is Your Honour.

**Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada:** I am pleased to appear before the committee to present Bill C-26, the citizen's arrest and self-defence bill.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le jeudi 17 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes), se réunit ce jour, à 11 h 1, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Dès le départ, je vous demande de m'excuser pour l'avis qui a été distribué et qui contenait une erreur touchant l'heure du début de la séance. On nous a assuré que cela ne se reproduirait pas, mais je présente mes excuses à toute personne qui a pu être trompée par cet avis.

Bonjour et bienvenue chers collègues, invités et membres du public qui regardent la séance d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le réseau de télévision CPAC. Nous commençons aujourd'hui notre examen du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestations par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes). Ce projet de loi a été introduit une première fois devant la Chambre des communes le 22 novembre de l'année dernière. Le résumé du projet de loi énonce qu'il modifie le Code criminel afin de permettre au propriétaire d'un bien ou à la personne en ayant la possession légitime, ainsi qu'à toute personne qu'il autorise, d'arrêter dans un délai raisonnable toute personne qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle sur le bien ou relativement à celui-ci. Il modifie aussi le Code criminel afin de simplifier les dispositions relatives à la défense des biens et des personnes.

Le projet de loi C-26 a été renvoyé au comité par le Sénat le 15 mai 2012 pour étude. Le comité a l'intention de tenir des séances publiques à propos du projet de loi au cours des prochaines semaines. Ces audiences seront ouvertes au public et également diffusées par Web diffusion sur le site Web, [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca). Vous pourrez trouver d'autres informations sur le calendrier des témoins sur le site Web, sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour commencer nos audiences, nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui à nouveau des visages familiers : l'honorable Rob Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada, ainsi que Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale de la Section de la politique en matière de droit pénal et Joanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal qui accompagnent toutes deux le ministre. Bienvenue à tous.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

**L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada :** Je suis heureux de comparaître devant le comité pour présenter le projet de loi C-26, le projet de loi relatif à l'arrestation par des citoyens et à la légitime défense.

The bill has two main components. First, it expands the time in which a citizen may arrest another citizen for an offence on or in relation to property; second, it replaces the existing laws on self-defence and defence of property with new and much simpler defences.

Members of the committee are probably familiar with some recent high-profile cases involving citizens using force against others who they suspected of trying to take or damage their property. While these cases have raised awareness about the powers that citizens have to protect themselves and their property from possible criminal conduct, they also have highlighted some concerns about the limits of these powers and the risks that Canadians take when they act in such emergency situations.

Citizen's arrest, self-defence and defence of property are distinct legal provisions that authorize people to engage in conduct that would otherwise amount to a criminal offence. They come before the courts as claims by a person charged with a crime that they were authorized to do what they did, either for the purpose of apprehending a suspect or defending property or a person.

Each rule reflects a different purpose for emergency actions, but they often arise together on the same set of facts and circumstances. This way, I believe it is appropriate to combine them together and have them in one bill.

First, let me talk about the proposals with respect to citizen's arrest. The Criminal Code sets out a variety of arrest powers for police. Clearly, wherever possible, arrests should be undertaken by trained law enforcement officers, but we know that this is not always possible.

The Criminal Code, therefore, also contains several powers of arrest available to the private citizen. Subsection 494(2) of the Criminal Code is one such power. It permits a property owner or possessor to arrest a person they find in the act of committing an offence on or in relation to that property. Because the focus is on catching a would-be criminal "in the act," this power does not allow for an arrest of the suspect to be made even a short period of time after they were detected committing the crime. If an arrest is made at a later point, it is not a lawful arrest, and the person making it can be prosecuted for offences they have committed in effecting that arrest, such as assault.

Le projet de loi comporte deux principaux éléments. Premièrement, il prolonge la période au cours de laquelle un citoyen peut arrêter un autre citoyen pour une infraction sur le bien ou concernant celui-ci. Deuxièmement, il remplace les règles actuelles en matière de légitime défense et de défense des biens par de nouveaux moyens de défense beaucoup plus simples.

Les membres du comité connaissent probablement bien certaines affaires récentes qui ont été très médiatisées et qui concernaient des citoyens qui avaient utilisé la force contre d'autres personnes qu'ils soupçonnaient d'essayer de s'emparer de leur bien ou de l'endommager. Ces affaires ont fait connaître à la population les pouvoirs que les citoyens possèdent pour se protéger eux et leurs biens contre un comportement possiblement criminel, mais elles ont également suscité certaines préoccupations concernant les limites de ces pouvoirs et les risques que les Canadiens prennent lorsqu'ils interviennent dans des situations d'urgence de ce genre.

L'arrestation par un simple citoyen, la légitime défense et la défense des biens sont prévues par des dispositions légales distinctes qui autorisent les citoyens à adopter un comportement qui constituerait autrement une infraction pénale. Ces affaires sont soumises aux tribunaux sous la forme d'allégations par la personne accusée d'un crime qui soutient qu'elle était autorisée à faire ce qu'elle a fait, soit dans le but d'arrêter un suspect soit dans celui de défendre des biens ou une personne.

Chacune de ces règles a un objectif différent dans le cadre des situations d'urgence, mais elles s'appliquent souvent aux mêmes ensembles de faits et de circonstances. C'est pourquoi j'estime qu'il est approprié de les regrouper dans un seul projet de loi.

Premièrement, permettez-moi de vous présenter les propositions concernant l'arrestation par un simple citoyen. Le Code criminel accorde aux policiers divers pouvoirs en matière d'arrestation. Évidemment, quand cela est possible, ce sont les agents d'application de la loi, des professionnels qui ont reçu une formation, qui devraient procéder aux arrestations, mais nous savons que cela n'est pas toujours possible.

C'est la raison pour laquelle le Code criminel attribue plusieurs pouvoirs d'arrestation au simple citoyen. Le paragraphe 494(2) du Code criminel est une des dispositions qui attribue ce pouvoir. Elle autorise le propriétaire d'un bien ou son possesseur à arrêter la personne qu'il trouve en train de commettre une infraction sur le bien ou concernant celui-ci. L'élément essentiel consiste à prendre le criminel potentiel « sur le fait »; ce pouvoir ne permet pas d'arrêter le suspect une fois écoulée une brève période après que celui-ci ait été pris en flagrant délit. Si l'arrestation est effectuée plus tard, ce n'est pas une arrestation légale et la personne qui l'effectue peut être poursuivie pour les infractions commises dans le but de procéder à l'arrestation, comme des voies de fait, par exemple.



Bill C-26 will alter the narrow scope for arrest by allowing slightly more flexibility in the timing of the arrest. Specifically, this bill would amend subsection 494(2) to allow a person to arrest someone they have found committing an offence not just in that moment but also within a reasonable time of the offence.

The approach in this bill is in itself reasonable and measured. It extends the period of time for a citizen's arrest, but the length of and reasons for the delay must be reasonable in each case. In addition, the extended time period can only be relied on if the arresting person has first ruled out the possibility of police making the arrest instead.

The law already contains another protection: The arresting person must turn over the suspect to police as soon as possible. All of these limitations apply whether the person making the arrest is an individual property owner or a security agent employed by a property owner. Any arrest that falls outside of the parameters of the law — whether because there were no grounds to arrest, the delay was unreasonable or excessive force was used — can lead to a prosecution.

Of course, other remedies such as civil lawsuit remain, but the law provides both safeguards and remedies, and I believe they offer adequate disincentives against vigilante justice.

In all cases, citizens should try to pass on information about crime to the police so that they, as trained professionals, can enforce the law.

A citizen's arrest should only be contemplated where it is absolutely necessary, and even in those cases, because arrest situations are inherently dangerous and unpredictable, citizens should always exercise caution.

In terms of defence of property and defence of the person, Bill C-26 would replace the current set of provisions with straightforward, easy-to-apply rules for each defence.

The existing laws for both defences were included in the Criminal Code in 1892, but they are actually older than that. When I had a look at this for the first time, I found they actually mirror the legislation that was introduced into Upper Canada in 1840, and they have not been much changed since that time. Despite having relatively simple underlying principles, the laws are unnecessarily complex and confusing. For decades, these laws have been criticized by virtually every sort of criminal justice professional, from the courts to bar associations to academics to law enforcement agents.

Le projet de loi C-26 va légèrement modifier la portée réduite du pouvoir en matière d'arrestation en accordant un peu plus de souplesse pour ce qui est du moment auquel elle peut se faire. Plus précisément, le projet de loi modifierait le paragraphe 494(2) pour autoriser une personne à procéder à l'arrestation d'une personne qu'il trouve en train de commettre une infraction non seulement sur-le-champ, mais aussi dans un délai raisonnable après la perpétration de l'infraction.

L'approche adoptée avec ce projet de loi est en elle-même raisonnable et mesurée. Elle prolonge la période pendant laquelle un simple citoyen peut procéder à une arrestation, mais la durée du délai et les motifs doivent toujours être raisonnables. En outre, cette période ne peut être prolongée que si la personne qui procède à l'arrestation a au préalable constaté qu'un agent de la paix ne pouvait le faire à sa place.

Le droit actuel prévoit déjà une autre protection : la personne qui a effectué l'arrestation doit remettre le suspect à la police le plus tôt possible. Toutes ces restrictions s'appliquent que la personne qui effectue l'arrestation soit le propriétaire du bien en question ou un agent de sécurité employé par ce dernier. Toute arrestation qui ne respecte pas les paramètres de la loi — absence de motif justifiant l'arrestation, délai déraisonnable ou emploi d'une force excessive — peut entraîner une poursuite.

Bien sûr, il y a d'autres recours comme les poursuites civiles, mais le droit prévoit à la fois des garanties et des recours et je pense qu'il contient des éléments visant à décourager toute intention de se faire justice soi-même.

Dans tous les cas, les citoyens peuvent essayer de transmettre les renseignements concernant le crime aux policiers, pour que ceux-ci, étant des professionnels, puissent appliquer la loi.

Un simple citoyen ne peut envisager l'arrestation que si elle est absolument nécessaire et même dans ces cas, étant donné que les situations où l'arrestation est envisagée sont dangereuses et imprévisibles par nature, le citoyen devrait toujours faire preuve de prudence.

Pour ce qui est de la défense des biens et de la défense de la personne, le projet de loi C-26 remplace la série de dispositions actuelles par des règles simples et d'application facile pour chacune de ces défenses.

Les règles actuelles relatives à ces deux moyens de défense figuraient dans le Code criminel de 1892, mais elles sont en réalité beaucoup plus anciennes que cela. Lorsque j'ai été amené à les examiner pour la première fois, j'ai constaté qu'elles reprenaient pratiquement des dispositions qui avaient été adoptées dans le Haut-Canada en 1840, et elles n'ont pas beaucoup été modifiées depuis cette époque. Même si les principes qui sous-tendent ces défenses sont relativement simples, les dispositions en question sont inutilement complexes et imprécises. Pendant des dizaines d'années, ces dispositions ont été critiquées par pratiquement tous les acteurs de la justice pénale, depuis les tribunaux, les barreaux, les universitaires jusqu'aux agents d'application de la loi.

The complexity can have serious consequences. It complicates the charging decisions of police. It confuses juries and costs the justice system time, money and energy by giving rise to unnecessary grounds of appeal. The law can and must be clear and easily understood by the police, the public, prosecutors and the courts.

Bill C-26 meets these objectives. It brings clarity and simplicity to the law without sacrificing any existing legal protection.

The basic elements of both defences are the same. Whether a person is defending themselves or another person, or defending property in their possession, the general rule will be that they can undertake acts that may otherwise be criminal if they reasonably perceive a threat, they act for the purpose of defending against that threat, and their acts are judged to be reasonable in the circumstances.

Self-defence is a cornerstone of any criminal justice system. To complement the simpler self-defence rule, Bill C-26 proposes a non-exhaustive list of factors to help guide the determination of whether acts taken for a defensive purpose are reasonable. What is reasonable depends on the facts and circumstances of each individual case. However, a number of factors commonly arise in self-defence cases and are familiar to the courts.

For instance, it will typically be relevant if either or both parties had a weapon, whether there was a pre-existing relationship between the parties, particularly one that included violence. Proportionality between the threat and the response is of course relevant. The greater the threat one faces, the greater the actions one can take to defend against that threat.

I should bring to this committee's attention the fact that there were a couple of changes made to this list of factors by the House of Commons. One change modified the opening words of proposed subsection 34(2) to clarify that all relevant circumstances pertaining to the accused, the other party and the incident must be taken into account.

Another change added the notion of "physical capabilities" to the factor that referred to the age, gender and sex of the parties. A new factor was added, namely "any history of interaction or communication between the parties to the incident." This could include a single exchange, and so is slightly different from the factor that deals with the "relationship" between the parties.

The list is useful in many ways. It can improve charging and prosecution decisions and help guide judges in instructing juries. It also signals to the courts that they should continue to apply existing jurisprudence under the new defence.

Cette complexité peut avoir de graves conséquences. Elle complique les décisions que doit prendre la police en matière d'accusation. Elle trouble les jurés et exige que le système de justice consacre du temps, de l'argent et de l'énergie aux appels parce qu'elle donne naissance à des motifs d'appel inutiles. Le droit peut et doit être clair et facilement compris par la police, le public, les poursuivants et les tribunaux.

Le projet de loi C-26 respecte ces objectifs. Il apporte clarté et simplicité au droit actuel, sans sacrifier aucune protection légale préexistante.

Les éléments fondamentaux des deux moyens de défense sont les mêmes. Qu'une personne se défende elle-même ou une autre personne, qu'elle défende un bien en sa possession, la règle générale est qu'elle peut poser des actes qui seraient autrement criminels si elle a des motifs raisonnables de croire qu'elle est menacée, si elle agit pour se défendre contre cette menace et si les actes commis sont jugés raisonnables dans les circonstances.

La légitime défense est un élément fondamental de n'importe quel système de justice pénale. Pour compléter la règle simplifiée en matière de légitime défense, le projet de loi C-26 propose une liste non limitative de facteurs destinés à guider l'appréciation du caractère raisonnable des actes posés dans un but défensif. Ce qui est raisonnable dépend des faits et des circonstances de chaque affaire particulière. Cependant, il y a un certain nombre de facteurs que l'on retrouve souvent dans les affaires de légitime défense et que les tribunaux connaissent bien.

Par exemple, il est habituellement important de savoir si une ou les deux parties étaient armées, s'il existait une relation antérieure entre les parties, notamment une relation associée à la violence. La proportionnalité entre la menace et la réaction est bien entendue un autre élément pertinent. Plus la menace est grave, plus les actes commis pour se défendre contre cette menace peuvent être graves.

Je devrais attirer l'attention du comité sur le fait que la Chambre des communes a apporté quelques changements à cette liste des facteurs à prendre en compte. Un de ces changements a eu pour effet de modifier la première partie du projet de paragraphe 34(2) pour préciser qu'il faut tenir compte de tous les faits pertinents dans la situation personnelle de la personne et celle des autres parties ainsi que ceux de l'acte commis.

Un autre changement a eu pour but d'ajouter la notion de « capacités physiques » au facteur qui concerne l'âge et le sexe des parties en cause. Un nouveau facteur a été ajouté, à savoir « l'historique des interactions ou communications entre les parties en cause ». Cela pourrait comprendre un simple échange et ce facteur est donc légèrement différent de celui qui traite des « rapports » entre les parties.

Cette liste est utile pour plusieurs raisons. Elle peut améliorer les décisions relatives aux accusations et aux poursuites et encadrer les directives que les juges fournissent aux jurés. Elle indique également aux tribunaux qu'ils devraient continuer à appliquer la jurisprudence actuelle à ce nouveau moyen de défense.

I would also like to draw your attention to a clause in both defences that deals specifically with defensive actions taken against law enforcement, such as police executing an arrest or search warrant. The rule is this: Unless the person reasonably believes that the peace officer is acting unlawfully in discharging their duties, defensive force may not be used in this context. This is consistent with the current law but is set out more clearly.

I encourage the members of this committee to support this legislative package, which aims to allow citizens more latitude in arresting individuals they have seen commit an offence on or in relation to property, and to bring our laws of self-defence and defence of property into the 21<sup>st</sup> century.

Thank you very much.

**The Chair:** Thank you, minister. I understand you have to leave at 12:00. We have a little over 45 minutes, so I encourage members to be as concise as possible, and we will begin with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Welcome back, minister and Ms. Kane and Ms. Klineberg, familiar faces as the chair said. It is always very helpful for us to hear from you.

I have two questions and I will try to keep them brief. First, what is the effect of these provisions on self-defence for battered women? You are familiar with what is sometimes called the battered woman defence. What changes, if anything, for them?

**Mr. Nicholson:** Again, I think it makes it straightforward. It clears the way. It is part of the non-exhaustive list of considerations that are taken into effect, the relationship between the individual; but an assault is an assault, and obviously in cases like that this law is intended to cover situations like that.

**Senator Fraser:** I will come back on that one with the officials later.

The second question has to do with the citizen's arrest provisions and the use of the phrase "within a reasonable time after the offence." I think we all understand that what may be a reasonable time will not be the same in downtown Toronto as it might be in a remote hamlet in Nunavut.

**Mr. Nicholson:** Exactly.

**Senator Fraser:** However, it still seems to me that this leaves really quite wide latitude, opens the door perhaps to different outcomes in similar situations, as distinct from different situations. Would it not have been simpler to say something

J'aimerais également attirer votre attention sur une disposition de ces deux moyens de défense qui traitent expressément des mesures défensives prises contre un agent d'application de la loi, comme un policier qui exécute une arrestation ou un mandat de perquisition, par exemple. La règle est la suivante : la personne en question ne peut utiliser la force pour se défendre que si elle a des raisons de croire que l'agent de la paix en question n'agit pas de façon légitime dans l'exécution de ses fonctions. Cela est conforme au droit actuel et est ainsi précisé.

J'invite les membres du comité à appuyer cette mesure législative qui a pour but d'accorder aux simples citoyens une plus grande latitude pour arrêter les personnes qu'elles ont vues commettre une infraction sur un bien ou concernant celui-ci, et pour moderniser nos règles en matière de légitime défense et de défense des biens.

Je vous remercie.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre. Je crois savoir que vous devez nous quitter à midi. Il nous reste donc un peu plus de 45 minutes, c'est pourquoi j'invite les membres du comité à être aussi brefs que possible et nous allons commencer avec la vice-présidente du comité, le sénateur Fraser.

**Le sénateur Fraser :** Bienvenue encore une fois, monsieur le ministre et Mmes Kane et Klineberg, des visages familiers, comme l'a dit le président. C'est toujours un plaisir de vous entendre.

J'ai deux questions et je vais essayer de les formuler de façon concise. Premièrement, quel est l'effet de ces dispositions sur la légitime défense des femmes battues? Vous connaissez ce qu'on appelle parfois le moyen de défense de la femme battue. En quoi ce projet de loi change-t-il éventuellement les règles pour ces femmes?

**M. Nicholson :** Encore une fois, je crois qu'il simplifie les choses. Il précise les règles. Cela fait partie de la liste non limitative des éléments qui sont pris en considération, les rapports entre les personnes; mais des voies de fait sont des voies de fait, et bien évidemment, dans des affaires de ce genre, cette loi a pour objectif de s'appliquer à des situations comme celle-ci.

**Le sénateur Fraser :** Je reviendrai sur ce point plus tard avec les représentants du ministère.

Ma deuxième question concerne les dispositions relatives à l'arrestation par un simple citoyen et l'emploi de l'expression « dans un délai raisonnable après la perpétration de l'infraction ». Je crois que nous savons tous que ce qui peut être un délai raisonnable au centre-ville de Toronto pourrait ne pas l'être dans un hameau isolé du Nunavut.

**M. Nicholson :** Tout à fait.

**Le sénateur Fraser :** Cette formulation me semble toutefois accorder une très grande latitude; elle permet peut-être que des situations semblables, et non pas des situations différentes, donnent des résultats différents. Ne serait-il pas plus simple de

like “get the person to the police as soon as possible” or “make the citizen’s arrest as soon as possible,” rather than just go for “reasonable time”?

**Mr. Nicholson:** It seemed to me we had to add the provision “within a reasonable time” to make amendments to the existing law, which is you basically have to catch the person in the act and arrest the individual right then. It seemed to me that this was, to borrow the term again, a reasonable response to that.

**Senator Fraser:** I am not quarrelling with the underlying idea, just with the phrasing of it.

**Mr. Nicholson:** Departmental officials perhaps can answer whether it could be any other reasonable term, but it seems to me this gets the job done within a reasonable period of time. As you pointed out, senator, what is a reasonable time in Nunavut may not be the same in downtown Toronto. However, that being said, each case has to be evaluated on its own merits, and it seems to me this was a good way to proceed.

**Senator Angus:** Minister, good morning and welcome. First, I understand this bill has passed through the House of Commons as amended.

**Mr. Nicholson:** It has.

**Senator Angus:** With unanimous approval by all parties; is that correct?

**Mr. Nicholson:** I was very pleased to get as much support as we did on it, yes.

**Senator Angus:** What amendment was made in the house? Was the amendment significant?

**Mr. Nicholson:** There were slight changes with reference to the non-exhaustive list, that all the elements are to be taken into consideration, and there was also an addition, among others, that said that the courts should take into consideration the exchange or the interaction between the individuals. It may not be just a relationship that is relevant in terms of a person being able to protect themselves. It may be just, for instance, one exchange, one communication that could have taken place, and we believe that should be taken into consideration, and indeed, those were the amendments. Again, the amendments are modest, but I think in each case they were reasonable, and I hope you concur when you study it.

**Senator Angus:** We understand that Bill C-26 is virtually the same as Bill C-60 that came before the last parliament. Is that correct? Are there any changes?

**Mr. Nicholson:** Yes, it is virtually the same, but again, some changes were made in the House of Commons. The same principle applies; it is time, after 172 years, to have a look at updating the wording on self-defence and defence of property. I have heard this over the years from law enforcement agents and others who say it

dire quelque chose comme « remets la personne à la police le plus tôt possible » ou « procède à l’arrestation le plus tôt possible » plutôt que de parler de « délai raisonnable »?

**M. Nicholson :** Il m’a semblé qu’il fallait ajouter l’expression « dans un délai raisonnable » pour modifier le droit actuel, qui prévoit qu’il faut prendre la personne sur le fait et l’arrêter à ce moment-là. Il me semble que cette formulation, et je vais reprendre ce terme encore une fois, apporte une réponse raisonnable à ce genre de situation.

**Le sénateur Fraser :** Je n’ai rien contre l’idée sous-jacente, mais simplement contre sa formulation.

**M. Nicholson :** Les représentants du ministère pourront peut-être vous dire si l’on aurait pu utiliser une autre expression raisonnable, mais il me semble que cette formulation a l’effet recherché, à savoir dans un délai raisonnable. Comme on vous l’a fait remarquer, sénateur, ce qui constitue un délai raisonnable au Nunavut, n’est peut-être pas la même chose qu’au centre-ville de Toronto. Néanmoins, cela dit, chaque cas doit être apprécié selon ses mérites et cela me semble une bonne façon de le faire.

**Le sénateur Angus :** Monsieur le ministre, bonjour et bienvenue. Premièrement, je crois savoir que le projet de loi a été adopté par la Chambre des communes tel que modifié.

**M. Nicholson :** C’est exact.

**Le sénateur Angus :** Avec l’approbation unanime de tous les partis? Est-ce bien exact?

**M. Nicholson :** J’ai été très heureux d’avoir obtenu l’appui qui nous a été accordé, effectivement.

**Le sénateur Angus :** Quel est l’amendement qui a été apporté à la Chambre? L’amendement était-il important?

**M. Nicholson :** Il y a eu de légères modifications au sujet de la liste non limitative, pour ajouter qu’il fallait prendre en considération tous les facteurs et également pour ajouter, notamment, un élément voulant que les tribunaux prennent en compte l’échange ou l’interaction entre les personnes concernées. Il n’est pas nécessaire qu’il existe des rapports entre ces personnes pour que la personne puisse se protéger elle-même. Il pourrait s’agir, par exemple, d’un seul échange ou d’une seule communication et nous pensons qu’elle devrait être prise en considération; c’était là en fait sur quoi portaient les amendements. Encore une fois, ces amendements sont mineurs et je pense qu’ils étaient tous raisonnables; j’espère que vous pourrez les accepter lorsque vous étudierez le projet de loi.

**Le sénateur Angus :** Le projet de loi C-26 était pratiquement identique au projet de loi C-60 qui a été présenté au cours de la dernière législature. Est-ce bien exact? Y a-t-il eu des changements?

**M. Nicholson :** Oui, il est pratiquement identique, mais encore une fois, certains changements ont été apportés à la Chambre des communes. On retrouve le même principe; il est temps, après 172 ans, de mettre à jour la formulation de la légitime défense et de la défense des biens. J’ai régulièrement entendu, au cours des

is very complicated. When you look at the wording of it, it clearly reflects the priorities and the terminology of another era. I think it is important for us to make sure that the law is clear and straightforward as to what it seeks to accomplish, and I am satisfied that this is. It is virtually the same as it was when we introduced it in the previous Parliament, and I am confident that it will, and hopeful that it does, get passed this time.

**Senator Angus:** Minister, one of the interesting things to me and, I think, to some of our colleagues here is that suddenly, in the last year, for whatever reason, the concept of citizen's arrest and/or self-defence provisions in the criminal legislation have come into public focus not only because of the Chen case in Toronto but also because of the Zimmerman case down in Sanford, Florida, which seems to be permeating the electronic media on a daily basis, even now, quite a few months after the alleged events. Public curiosity has arisen. In the case of *R. v. McIntosh*, our courts have pointed out that our laws do need revamping and overhauling and modernizing, as you have said.

Is this legislation based on the laws in some other jurisdictions? I do not believe it is in the case of stand your ground legislation, as in Florida, but perhaps you could go into that as well. Is this a Canadian version of stand your ground?

**Mr. Nicholson:** This is Canadian legislation that we are updating. I appreciate that there are many different responses in other jurisdictions, but, ultimately, we are guided by Canadian experience, Canadian jurisprudence and the Canadian facts, as we read them, with respect to our consultations with individuals.

I have, over the years, as Minister of Justice, particularly with respect to the self-defence and the defence-of-property provisions, had it pointed out how archaic they are and how confusing they can be.

You are quite correct; there is a certain public interest in the whole question of citizen's arrest, and, again, it falls on us as legislators to look at the legislation to see if it properly and adequately responds to the challenges out there. That is exactly what we have done.

**Senator Jaffer:** Thank you, minister, for your remarks. I felt that they certainly helped me to understand things better.

I have a few clarifications before I ask the question. In your remarks, you mentioned "non-exhaustive" in relation to proposed subsection 34(2) of the definition. It is "but not limited." You mean the same thing, right?

**Mr. Nicholson:** Yes.

années, les agents d'application de la loi et d'autres dire que ces règles étaient très complexes. Si vous examinez la formulation de ces dispositions, vous constaterez qu'elles reflètent clairement les priorités et la terminologie d'une autre époque. Il me paraît important de veiller à ce que le droit soit clair et simple quant à ses objectifs, et je suis convaincu que c'est le cas ici. C'est pratiquement le même texte que celui que nous avons présenté au cours de la législature précédente et je suis convaincu, et j'espère, qu'il sera cette fois-ci adopté.

**Le sénateur Angus :** Monsieur le ministre, il y a un aspect qui me paraît intéressant, et je crois qu'il en va de même pour certains de mes collègues ici, c'est que tout d'un coup, cette dernière année, pour une raison ou une autre, la notion d'arrestation par un simple citoyen et les dispositions relatives à la légitime défense en droit pénal ont fait les manchettes non seulement à cause de l'affaire *Chen* à Toronto, mais également à cause de l'affaire *Zimmerman* à Sanford en Floride, dont semblent parler les médias électroniques tous les jours, aujourd'hui encore, plusieurs mois après les événements tels que décrits. Cela a soulevé la curiosité de la population. Dans l'affaire *R. c. McIntosh*, nos tribunaux ont fait remarquer que nos lois avaient besoin d'être revues, mises à jour et modernisées, comme vous l'avez dit.

Ce projet de loi est-il modelé sur les lois d'autres États? Je ne pense pas que ce soit le cas pour la loi sur la fermeté, comme celle de la Floride, mais peut-être vous pourriez également aborder cet aspect. S'agit-il ici d'une version canadienne de la loi sur la fermeté?

**M. Nicholson :** Nous mettons à jour une loi canadienne. Je sais très bien que d'autres États ont pris des mesures différentes, mais en fin de compte, nous nous guidons sur l'expérience canadienne, la jurisprudence canadienne et la situation canadienne, pour ce qui est de nos consultations.

Cela fait plusieurs années que l'on me fait remarquer, comme ministre de la Justice, combien les dispositions relatives à la légitime défense et à la défense des biens sont archaïques et complexes.

Vous avez tout à fait raison; toute la question de l'arrestation par un simple citoyen soulève un certain intérêt dans la population et là encore, il appartient au législateur d'examiner la loi pour voir si elle répond de façon appropriée et adéquate aux défis qui se posent. C'est exactement ce que nous avons fait.

**Le sénateur Jaffer :** Merci, monsieur le ministre, pour vos remarques. J'estime qu'elles m'ont aidé à mieux comprendre toutes ces choses.

J'aimerais obtenir quelques précisions avant de poser ma question. Dans vos remarques, vous avez parlé de « non limitative » par rapport au projet de paragraphe 34(2) qui contient la définition. Cela veut dire « non limité ». Vous voulez dire la même chose, n'est-ce pas?

**M. Nicholson :** Oui.

**Senator Jaffer:** One thing that concerns me — and perhaps you can clarify it for me — is whether the element of provocation in self-defence is being removed or just reframed into the idea of reasonableness being interpreted through flexible circumstances based on the criteria. In the past, we used to have provocation, if I am not mistaken. Has that changed into reasonableness?

**Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** You are correct that in the current law there is a reference to provocation but only in terms of how that plays out in self-defence. It is not the same concept of provocation that would be considered a defence in a charge of murder, which would reduce the murder to manslaughter. That is not the same type of provocation that is in the code now in the self-defence provisions.

As the minister noted, all of those provisions with respect to self-defence, which are many and confusing but which all boil down, basically, to the same principles, have been reduced to one general provision. It does not engage the term provocation. It is covered in the factors and in the reasonableness of the circumstances.

**Senator Jaffer:** Chair, I do not want to take the minister's time. May I pursue this later on?

Minister, the one thing that I am unhappy with in the bill is proposed paragraph 34(2)(e), which speaks about “the size, age, gender and physical capabilities of the parties to the incident.” Why do we need to bring in gender and sort of stereotype the acceptable type of response for men and women? It is covered by size, age and physical abilities. Why do we need to bring gender into it?

**Mr. Nicholson:** It is not an exhaustive list. Your colleague Senator Fraser just asked me if this helps battered women, and she made a specific reference to that. Again, we know of some of the challenges that people have in this country. Some of the issues that we deal with on a regular basis are murdered, missing Aboriginal women and women who are in relationships that are abusive. All we are saying to the courts is that this is a non-exhaustive list but that they should look at the whole picture as to what is happening in this and take that into consideration when they are deciding what is appropriate or not.

**Senator Jaffer:** I am happy that you talked about what my colleague also spoke about, the battered wife syndrome. I may be mistaken, but I thought that was very well covered in proposed paragraph 34(2)(f.1), which states “any history of interaction or communication between the parties.” I felt that was covered there. Why bring in gender stereotypes?

**Le sénateur Jaffer :** Il y a un aspect qui me préoccupe — et j'espère que vous pourrez m'éclaircir cela —, c'est de savoir si l'élément de la provocation en matière de légitime défense a été supprimé ou tout simplement formulé avec l'idée du caractère raisonnable des actes posés, interprété en fonction des circonstances souples fondées sur les critères. Auparavant, nous utilisons la notion de provocation, si je ne m'abuse. Cela est-il devenu la raisonabilité?

**Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Vous avez raison de dire que la loi actuelle fait référence à la provocation, mais uniquement en ce qui concerne la légitime défense. Ce n'est pas la même notion de provocation qui peut constituer un moyen de défense pour une accusation de meurtre, et qui pourrait ramener l'accusation de meurtre à celle d'homicide involontaire coupable. Ce n'est pas le même genre de provocation que l'on retrouve actuellement dans le code dans les dispositions relatives à la légitime défense.

Comme le ministre l'a fait remarquer, toutes ces dispositions concernant la légitime défense, qui sont nombreuses et complexes, mais qui se ramènent toutes essentiellement aux mêmes principes, ont été résumées dans une disposition générale. Elle ne fait pas référence au terme provocation. Cet aspect est couvert par les différents facteurs et par le caractère raisonnable des actes, compte tenu des circonstances.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur le président, je ne voudrais pas accaparer le temps du ministre. Pourrais-je poursuivre plus tard?

Monsieur le ministre, il y a un aspect du projet de loi qui ne me plaît pas, c'est le projet d'alinéa 34(2)e), qui parle de « la taille, l'âge, le sexe et les capacités physiques des parties en cause ». Pourquoi est-il nécessaire de parler de sexe et du stéréotype au sujet de ce qui est une réponse acceptable pour les hommes et les femmes? Cela est visé par la taille, l'âge et les capacités physiques. Pourquoi faut-il introduire également le critère du sexe?

**M. Nicholson :** Cette liste n'est pas limitative. Votre collègue, le sénateur Fraser vient de me demander si cela pouvait aider les femmes battues et elle a fait expressément référence à cet aspect. Encore une fois, nous connaissons certains défis auxquels certaines personnes doivent faire face ici. Il y a des questions qui reviennent régulièrement et l'une d'entre elles est celle des femmes autochtones disparues, assassinées et des femmes qui vivent dans des relations abusives. Nous disons simplement aux tribunaux qu'il s'agit là d'une liste non limitative et qu'ils doivent examiner l'ensemble des circonstances et les prendre en considération lorsqu'ils décident de ce qui est approprié ou non.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis heureux que vous ayez parlé du sujet que ma collègue a également abordé, le syndrome de la femme battue. Je me trompe peut-être, mais je pensais que cet aspect était très bien couvert par le projet de l'alinéa 34(2)(f.1), qui mentionne « l'historique des interactions ou communications entre les parties en cause. » Je pensais que c'était couvert par cette disposition. Pourquoi introduire les stéréotypes fondés sur le sexe?

**Mr. Nicholson:** We are not trying to limit it. Again we wanted this to be as expansive as possible. In the amendment that was made by the House of Commons, they pointed out that there could be an incident between the individuals that comprised just one threat, one communication. It does not have to be an ongoing relationship for a person to either be abused or to find it necessary to protect themselves.

This is why the bill is very clear. This is a non-exhaustive list. Have a look at these considerations when you are deciding if what the person has done is reasonable. That is all we are asking the courts to do.

[*Translation*]

**Senator Boisvenu:** Good morning, minister.

Mr. Chair, before putting my question to the minister, I'd like to draw your attention to the presence, before this committee, of a French delegation from an institution for justice. They are in Quebec to look at how our system treats victims of crime. I want to welcome our four French cousins to this committee.

Minister, at the onset, I want to thank you for being committed to defending victims of crime, to defending all victims, and in my opinion, this bill also aims to do so.

Today, my question concerns small business owners who work hard to earn a living and who, too often unfortunately, have to deal with criminals. Sometimes, there are altercations during the perpetration of these wrongful acts and, in some cases, the perpetrator then goes after the owner who, if I may say so, automatically becomes a criminal. This constitutes, in my opinion, a terrible injustice. I would like to know how this bill will make sure that individuals, such as Mr. Chen, who are caught in this kind of catch-22 situation, will be better protected and will no longer be viewed as criminals when they defend themselves?

[*English*]

**Mr. Nicholson:** Thank you, quite frankly, for all the work you do in standing up for victims. It is appreciated by me and everyone in this Parliament.

This will be welcomed by small shop owners, people who are in the business of selling their property or displaying it in public, because the law as it states now is that unless they stop that individual in the act of stealing right then and there they are precluded basically from getting involved in a direct way at a later time. In the case of Mr. Chen or in circumstances similar to that, where they see the individual or they catch up with him within a reasonable period of time, and it is not feasible to have the police there, the bill addresses issues like that.

**M. Nicholson :** Nous n'essayons pas de limiter ces facteurs. Nous voulions encore une fois qu'ils soient aussi nombreux que possible. Dans l'amendement qui a été apporté par la Chambre des communes, il a été signalé qu'il pourrait arriver qu'un incident mettant aux prises des individus qui n'ont échangé qu'une seule menace, qu'une seule communication. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait des rapports suivis pour qu'une personne soit maltraitée ou pour qu'elle estime nécessaire de se protéger.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi est très clair. Cette liste n'est pas limitative. Il faut tenir compte de ces éléments lorsqu'il s'agit de décider si la personne a agi de façon raisonnable. C'est tout ce que nous demandons aux tribunaux de faire.

[*Français*]

**Le sénateur Boisvenu :** Monsieur le ministre, bonjour.

Monsieur le président, avant de poser ma question au ministre, j'aimerais attirer votre attention sur la présence à notre comité d'une délégation française d'une institution pour la justice. Ils sont au Québec présentement pour voir comment les victimes d'acte criminel sont traitées dans notre système. Je tiens à souhaiter la bienvenue à ces quatre cousins de France qui participent à notre comité.

Monsieur le ministre, je tiens tout d'abord à vous remercier pour votre détermination à défendre les victimes d'acte criminel, à défendre les victimes en soi, et je pense que ce projet de loi va en ce sens.

Ma question, aujourd'hui, vise les propriétaires de petit commerce qui gagnent leur vie à la sueur de leur front et qui sont malheureusement trop souvent confrontés à des criminels. Lors de ces méfaits, il y a parfois altercation, et il arrive que le criminel poursuive le propriétaire par la suite; la victime devient par le fait même un criminel, si je peux m'exprimer ainsi. À mon avis, il s'agit d'une injustice intolérable. J'aimerais savoir comment ce projet de loi fera en sorte que des gens comme M. Chen, qui a été pris dans ce genre de dilemme, seront mieux protégés et ne seront pas considérés comme des criminels lorsqu'ils se défendent?

[*Traduction*]

**M. Nicholson :** Merci, très franchement, pour tout le travail que vous faites pour défendre les victimes. Je l'apprécie beaucoup, tout comme tous les membres de ce Parlement.

Cette mesure sera bien accueillie par les propriétaires de petits commerces, par les gens qui vendent des biens et qui le présentent au public, parce que la loi en vigueur actuellement est que, s'ils n'arrêtent pas la personne au moment où elle vole, alors ils ne peuvent pas intervenir directement par la suite. Dans le cas de M. Chen ou dans des circonstances semblables, lorsque ces personnes voient l'individu en question ou l'attrapent dans un délai raisonnable, et qu'il n'est pas possible de faire venir la police, alors le projet de loi règle les problèmes de ce genre.

It seems to me we are sending a clear message to shop owners that we are on their side. They are the victims when they have property stolen and so a bill like this is directly aimed at better protecting those individuals who are in the legitimate pursuit of protecting their own property. This is own their own livelihood; this is their life.

They are obviously very concerned and interested in this, so this will, I am quite sure, be well received by those individuals that you have described. It is important for us to do this. It is a multi-purpose bill in the sense that we clarify the rules with respect to the defence of property and self-defence, but we make the added provision in the citizen's arrest to make it clear that if they catch up with that individual within a reasonable period of time that a citizen's arrest can be effected. It is important and it is a good piece of legislation.

Again, I thank you and appreciate all the input you have had and all the work you have done on behalf of victims.

**Senator Di Nino:** Minister, I believe most of us would agree that the first line of defence against crime is the police and I do not believe Bill C-26 impacts that at all. There are many who have suggested that the changes contained in Bill C-26 may encourage vigilantism. What is your response to that, please?

**Mr. Nicholson:** I have not heard many people suggest that. I think the odd time I may have heard that over the last year or year and a half that I have been involved with that, but most people welcome this and think it is an excellent idea.

As you pointed out, senator, the first line of defence is the police. This is what we would all want and we all encourage, but in the circumstances where that is not feasible, it is not a reasonable option. We empathize with those individuals who are in the business of protecting their property.

The bill, as drafted, as you will see, when you hear witnesses and when you analyze it, is reasonable in every sense. The bill is common sense and it puts us firmly on the side of those individuals who have a legitimate right to protect their property and themselves, for that matter. I have not heard very many people complain that somehow this is going to do anything other than what I and most of my colleagues here believe this bill is intended to do.

I have been very pleased with the response. I have introduced many pieces of legislation and I accept the fact that there are always critics, but it seems to me there are very few in connection with this bill.

Il me semble que nous indiquons clairement aux propriétaires de magasin que nous sommes avec eux. Ce sont elles les victimes lorsqu'on vole leurs biens, de sorte qu'un projet de loi comme celui-ci vise directement à mieux protéger les personnes qui essaient fort légitimement de protéger leurs propres biens. C'est leur gagne-pain; c'est leur vie.

Ils sont manifestement très préoccupés et intéressés par ces aspects, de sorte que ce projet de loi va, j'en suis convaincu, être bien accueilli par les personnes que vous avez décrites. Il est important que nous fassions cela. C'est un projet de loi polyvalent dans le sens que nous précisons les règles en matière de défense des biens et de légitime défense, mais nous ajoutons une disposition à propos de l'arrestation par un simple citoyen pour indiquer clairement que s'il attrape cette personne dans un délai raisonnable, alors il peut l'arrêter. C'est un aspect important et c'est un bon projet de loi.

Encore une fois, je vous remercie et j'ai apprécié tous les commentaires que vous avez formulés et tout le travail que vous avez fait pour le compte des victimes.

**Le sénateur Di Nino :** Monsieur le ministre, je pense que la plupart d'entre nous reconnaîtraient que la première ligne de défense contre le crime c'est la police et je ne pense pas que le projet de loi C-26 touche cet aspect. Il y en a beaucoup qui ont affirmé que les changements qu'introduit le projet de loi C-26 vont encourager la justice privée. Que répondez-vous à cela, s'il vous plaît?

**M. Nicholson :** Je n'ai pas entendu grand monde faire cette affirmation. J'ai peut-être entendu ce genre de remarque au cours de la dernière année ou de la dernière année et demie pendant laquelle j'ai travaillé sur cette question, mais la plupart des gens accueillent bien cette mesure et pensent que c'est une excellente idée.

Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, la première ligne de défense est la police. C'est ce que nous voulons tous et que nous voulons également encourager. Mais lorsque les circonstances ne le permettent pas, ce n'est pas une solution raisonnable. Nous comprenons les personnes qui souhaitent protéger leur bien.

Le projet de loi, tel que rédigé, comme vous le constaterez, lorsque vous entendrez les témoins et lorsque vous l'étudierez, est raisonnable dans tous les sens du mot. Ce projet de loi est une mesure de bon sens et nous place au côté des personnes qui ont un droit légitime à protéger leurs biens et leur personne, peut-on dire également. Je n'ai pas entendu beaucoup de gens se plaindre du fait que cette mesure allait avoir des effets différents de ce que moi et la plupart de mes collègues pensons que ce projet de loi aura.

J'ai été très satisfait des réactions à cette mesure. J'ai présenté de nombreuses mesures législatives et j'accepte le fait qu'elles sont toujours critiquées, mais il me semble qu'il y a très peu de critiques portant sur ce projet de loi.



**Senator Di Nino:** In the bill there is some provision of use of force to protect oneself or one's property. That is an area that obviously could lead to circumstances which would not be the desire of the bill. Under what circumstances do you foresee the use of force? How would we be able to, in effect, describe to folks what this bill would do in those circumstances?

**Mr. Nicholson:** The bill sets out the parameters and finally clarifies the language with respect to both the defence of property and the defence of the individual, and it is the test of reasonableness. We have had a court system that has operated in this country for centuries and it looks at what is reasonable under the circumstances. This bill codifies that. On each fact situation that would be before the police, the Crown, or the courts, again, they would look at what is reasonable under the circumstances under every fact situation. One of the great things about the reasonableness test is that most people subscribe to it, understand it and know it when they see it or when they hear about it and that is the test. We are not overturning jurisprudence in this area, but we are making it straightforward and simpler for all those who have to look at this and apply it.

The bill has certain parameters in terms of the force not being out of proportion to the threat, that sort of thing, but it is a call that would be made in each set of circumstances. The people, among others, who will be very appreciative are the law enforcement agents who initially investigate these. I have had them tell me that it is very complicated when they look at those sections of the Criminal Code. Indeed, on one case I remember a law enforcement agent saying sometimes they just put it into the court and let the court figure it out. We cannot do that. We have to make sure everyone understands what the law of this country is and that it is straightforward and clear so that you are not unnecessarily charging someone that should not be charged because they have to go through the criminal process. Even if you are acquitted, it is a traumatic experience. If someone should not be charged in the first place, we want to make sure that they are not charged in the first place. Having up-to-date language that is a little more recent than 172 years is a move in the right direction.

**Senator Joyal:** Thank you, Mr. Minister, for your explanation. The bill proposes the concept of "as much force as possible in the circumstances." To me, a policeman or trained officer who arrests someone is trained to apply the right force, the measured force, because they are trained with the technique that they master. However, a citizen who is totally new in that context will not, in my opinion, use the same level of force as an officer of the peace or a trained policeman might use because of the knowledge and expertise of that policeman. That is why I understand, and you

**Le sénateur Di Nino :** Le projet de loi contient une disposition relative à l'emploi de la force pour se protéger soi-même ou pour protéger ses biens. C'est un aspect qui, bien évidemment, pourrait nous amener dans des situations où cela ne serait pas ce que souhaite le projet de loi. Dans quelles circonstances pensez-vous que l'on pourrait employer la force? Comment pouvons-nous en fait dire aux gens ce que ce projet de loi aura comme effet dans de telles circonstances?

**M. Nicholson :** Le projet de loi fixe les paramètres et finalement précise la formulation de la défense des biens et de la défense de la personne et c'est le critère du caractère raisonnable. Nous avons un système judiciaire qui existe depuis des siècles dans notre pays et qui décide de qui est raisonnable dans les circonstances. Ce projet de loi codifie cette pratique. Dans chaque situation factuelle dont seront saisis la police, la Couronne ou les tribunaux, encore une fois, il faudra décider ce qui sera raisonnable dans les circonstances en tenant compte de la situation factuelle. Un des grands avantages de la notion de raisonabilité est que la plupart des gens l'acceptent, la comprennent et la reconnaissent lorsqu'ils la voient ou lorsqu'on leur en parle et c'est bien là le critère. Nous n'allons pas bouleverser la jurisprudence dans ce domaine, mais nous allons simplifier et rationaliser les choses pour tous ceux qui doivent examiner cette mesure et l'appliquer.

Le projet de loi contient certains paramètres pour ce qui est de la proportionnalité entre la force et la menace, ce genre de choses, mais c'est une décision qui doit être prise en tenant compte de chaque ensemble de circonstances. Les personnes qui vont être très satisfaites de ce projet de loi sont les agents d'application de la loi qui déclenchent des enquêtes dans ce genre de situations. Ils m'ont dit que les articles du Code criminel qui s'appliquent à ces situations étaient très complexes. Je me souviens en fait d'un agent d'application de la loi qui me disait qu'il se contentait simplement de poser la question aux tribunaux et qu'il les laissait prendre cette décision. Nous ne pouvons pas agir de cette façon. Nous devons faire en sorte que tous les citoyens comprennent ce qu'est la loi applicable au Canada, qu'elle soit simple et claire, de sorte que personne n'est obligé de porter des accusations inutiles contre des personnes qui ne devraient pas être accusées dans le seul but de les traduire devant les tribunaux. Même lorsque l'accusé est acquitté, il a vécu une expérience traumatisante. Lorsque la personne ne devrait pas être accusée au départ, nous devons veiller à ce qu'elle ne soit pas accusée. Mettre à jour une formulation qui remonte pratiquement à 172 ans est un pas dans la bonne direction.

**Le sénateur Joyal :** Merci, monsieur le ministre, pour vos explications. Le projet de loi utilise la notion de « force possible dans les circonstances ». À mon avis, un policier ou un agent qui a subi une formation et qui arrête quelqu'un a appris comment on peut appliquer une force appropriée, une force mesurée, parce qu'il a reçu une formation et maîtrisé certaines techniques. Par contre, le citoyen qui ne connaît pas du tout ce contexte ne pourra pas, à mon avis, utiliser le même niveau de force qu'un agent de la paix ou un policier parce que ce dernier a des connaissances et

have said it clearly at the beginning, we invite citizens to first call the police. The police are the best responders in any case similar to the one we are dealing with here.

What will be the interpretation of the reasonable force in the circumstances? The reasonable force in the circumstances of a private citizen is not the same reasonable force as a police officer who is trained and knows how to stop someone from running and so on. A person with a gun who wants to stop someone might shoot anywhere. A police officer will be trained to target the legs or another part of the body. It seems to me there is a level of appreciation there that is a bit on the borderline, if I can use that expression. How will the court interpret reasonable force in the circumstances?

**Mr. Nicholson:** I have complete confidence that the courts can do that, senator. We have had considerable jurisprudence in this area. The laws with respect to self-defence and defence of property have been a part of our laws certainly since the Criminal Code of this country was initiated and indeed before that in various forms. That being said, the courts are in the best position to make that determination.

You are quite correct that the first line of defence can and should be police officers. They are trained in this area. However, it is a fact that from time to time individuals are called upon to protect themselves, their family members and their property, and it will rest on the facts of each case. That will be determined initially by the law enforcement agents who investigate this as to whether this was reasonable.

As we do in all cases in this country, covering so many different areas, the test of reasonableness is applied, and we rely on our courts to do that. This will continue.

**Senator Joyal:** How would you interpret new section 34(3) on no defence, especially the last part of the paragraph, which states:

... unless the person who commits the act that constitutes the offence believes on reasonable grounds that the other person is acting unlawfully.

What is the nature of that?

**Mr. Nicholson:** This is consistent with current law, but it sets it out more clearly. We do not want a situation where, for instance, a law enforcement agent serving a warrant is interfered with or attacked — where someone is acting on legal ground. We are saying that if for whatever reason it was reasonable for the individual to believe that the person was acting unlawfully, then we would make provision. We want to ensure that police officers and law enforcement agencies are adequately protected.

acquis une expertise. C'est la raison pour laquelle je sais, et vous l'avez dit clairement dès le début, que nous invitons les citoyens à appeler d'abord la police. Les policiers sont les meilleurs intervenants dans les situations comme celles dont il s'agit ici.

Comment sera interprétée la notion de force raisonnable dans les circonstances? La force raisonnable dans le cas d'un simple citoyen n'est pas la même force raisonnable que dans celui d'un policier qui a reçu une formation et qui sait comment empêcher quelqu'un de s'enfuir, par exemple. La personne qui possède une arme et qui veut empêcher quelqu'un de s'enfuir risque de tirer n'importe où. Le policier a reçu une formation et il sait qu'il faut tirer dans les jambes ou dans une autre partie du corps. Il me semble qu'il y a là un niveau de jugement qui touche une situation un peu limite, si je peux utiliser cette expression. Comment le tribunal va-t-il interpréter la notion de force raisonnable dans les circonstances?

**M. Nicholson :** Je suis absolument convaincu que les tribunaux peuvent le faire, sénateur. Il existe une jurisprudence très abondante dans ce domaine. Les règles en matière de légitime défense et de défense des biens font partie de notre droit depuis l'adoption du Code criminel dans notre pays et même avant cela, sous diverses formes. Cela dit, les tribunaux sont les mieux placés pour rendre ce genre de décision.

Vous avez tout à fait raison de dire que la première ligne de défense est et devrait être la police. Ses membres ont reçu une formation pour le faire. Il demeure toutefois que de temps en temps les citoyens sont appelés à se protéger eux-mêmes, à protéger les membres de leur famille et leurs biens, et cela dépendra des faits de chaque affaire. La décision sera prise au départ par les agents d'application de la loi qui font enquête sur ce qui s'est passé et qui détermineront si la réaction était raisonnable. Comme nous le faisons pour toutes les affaires au Canada.

Comme nous le faisons pour toutes les affaires au Canada, c'est une notion qui s'applique à des domaines très différents, c'est le critère de la raisonabilité et nous demandons aux tribunaux de rendre ce genre de décision. Cela ne changera pas.

**Le sénateur Joyal :** Comment interprétez-vous le nouveau paragraphe 34(3) intitulé exception, en particulier la deuxième partie du paragraphe qui énonce :

[...] sauf si l'auteur de l'acte constituant l'infraction croit, pour des motifs raisonnables, qu'elle n'agit pas de façon légitime.

Quel est le sens de cette disposition?

**M. Nicholson :** Cela est conforme au droit actuel, mais cette disposition l'énonce plus clairement. Nous ne voulons pas créer des situations où, par exemple, un agent d'application de la loi qui vient signifier un mandat est agressé ou entravé dans ses fonctions — lorsque quelqu'un agit pour un motif légitime. Nous disons que si pour une raison ou une autre il était raisonnable que cette personne pense que l'autre personne n'agissait pas de façon légitime, alors nous avons prévu ce cas-là. Nous voulons que les policiers et les agents d'application de la loi soient bien protégés.

Again, this law is just consistent with the law we have in that it protects those acting in the line of duty or in accordance with the law. It is consistent with protecting them. It was important to put that in there to make it clear that when a law enforcement proceeding is taking place on a person, that person does not have the same rights as someone who is not under any sort of legal constraints. We are setting out more clearly the law as it exists.

**Senator Joyal:** You conclude that the jurisprudence that has been accumulated by the Canadian courts in relation to new sections 34 and 35 still apply to the interpretation of the bill?

**Mr. Nicholson:** With respect to the sections you are referring to, it is consistent with the current law and just sets it out more clearly.

**Senator Baker:** Minister, congratulations on all the new legislation. Surely you are setting a record as far as the implementation of legislation is concerned.

Something disturbs me about this proposed legislation, Mr. Minister. Let us go back to the case of Mr. Chen, which you mentioned. Mr. Chen had noticed someone stealing plants from his store and the person got away with it. The next time that person entered the store, Mr. Chen took chase. The provision that presumably addresses this and the provision with which I have a great deal of difficulty is the one that says that the arrest can be made within a reasonable time after the offence is committed. We have two experienced police officers in committee, Senator Dagenais and Senator White, who know that a police officer cannot do that.

Section 495 of the Criminal Code addresses governance arrests by peace officers. They can arrest if they find someone committing a criminal offence. Under that section, a citizen can arrest someone who is in the process of committing an indictable offence. A police officer can arrest someone who, they believe, has committed an indictable offence in the past. They can arrest someone for purposes of exigent circumstances, such as identification and so on. However, they cannot arrest someone for a hybrid offence or an offence under section 553 of the Criminal Code, which is theft and so on, unless they find the person in the commission of the offence. That has been interpreted to mean, “while the offence is taking place.” For any hybrid offence, a police officer cannot do it. In the case of Mr. Chen, a police officer in the same position who sees someone the next day or the next week and that person is being arrested for a hybrid offence, a warrantless arrest cannot take place under 495 of the Criminal Code — it just cannot take place.

Encore une fois, ce projet de loi est conforme au droit actuel, parce qu’il protège les personnes qui agissent dans l’exécution de leurs fonctions ou conformément à la loi. Il permet effectivement de les protéger. Il était important d’insérer cette disposition pour indiquer clairement que, lorsqu’une mesure d’application de la loi vise une personne, celle-ci n’a pas les mêmes droits qu’une autre personne qui n’est pas visée par les mêmes restrictions juridiques. Nous exprimons plus clairement le droit tel qu’il existe actuellement.

**Le sénateur Joyal :** Vous concluez que la jurisprudence accumulée par les tribunaux canadiens à l’égard des nouveaux articles 34 et 35 s’appliquera également à l’interprétation du projet de loi?

**M. Nicholson :** Pour ce qui est des articles auxquels vous faites référence, il est conforme au droit actuel et ne fait que l’exposer plus clairement.

**Le sénateur Baker :** Monsieur le ministre, félicitations pour ce nouveau projet de loi. Je crois que vous établissez un record pour ce qui est de la mise en œuvre de mesures législatives.

Il y a quelque chose qui me dérange dans ce projet de loi, monsieur le ministre. Revenons au cas de M. Chen, que vous avez mentionné. M. Chen avait remarqué que quelqu’un volait des plantes dans son magasin et que cette personne n’avait pas été attrapée. La fois suivante où la personne est entrée dans le magasin, M. Chen l’a pourchassée. La disposition qui semble viser ce genre de situation est la disposition qui me préoccupe beaucoup; c’est celle qui indique que l’arrestation peut s’effectuer dans un délai raisonnable après la perpétration de l’infraction. Nous avons deux policiers expérimentés au comité, le sénateur Dagenais et le sénateur White, et ils savent qu’un policier ne peut agir de cette façon.

L’article 495 du Code criminel régit les arrestations effectuées par un agent de la paix. Il peut arrêter une personne qu’il trouve en train de commettre une infraction pénale. Selon cet article, un simple citoyen peut arrêter la personne qui est en train de commettre un acte criminel. Un policier peut arrêter une personne dont il a des raisons de croire qu’elle a commis un acte criminel dans le passé. Il peut arrêter quelqu’un si les circonstances l’exigent, comme à des fins d’identification, par exemple. Il ne peut toutefois arrêter un citoyen pour une infraction mixte ou une infraction à l’article 553 du Code criminel, qui est le vol, à moins qu’il ne prenne la personne en question en flagrant délit. Cette expression a été interprétée de la façon suivante, « pendant que l’infraction est commise ». Pour les infractions mixtes, un policier ne peut le faire. Dans le cas de M. Chen, le policier qui se trouve dans la même situation que lui et qui voit le voleur le lendemain ou la semaine suivante et que celui-ci est arrêté pour une infraction mixte, ne peut procéder à une arrestation sans mandat aux termes de l’article 495 du Code criminel — cela est tout simplement impossible.

My concern is that unless you are suggesting that police officers can use the citizen's arrest provisions, there is a conflict in this new section that perhaps should be noted. That is in my opinion, and I do not know if you want to comment.

**Mr. Nicholson:** I will comment on a couple of things.

The two law enforcement veterans that we have on this committee are great guys and great individuals. I am quite sure you will find out in your deliberations that they are completely supportive of these efforts to put better protection and better tools in the hands of the individual. The individuals we are talking about in citizen's arrest are the ones who have been violated — they are the victims in the case. I hope, senator, that when you look at this and you read the provisions with respect to that reasonable period of time for that person who has had this crime inflicted upon them, you will come around and lend us support. As I say, those two law enforcement veterans that you pointed out, will help me to make the case to you. I look forward to your support and thank you for your comments with respect to all the criminal law legislation that I am sure the vast majority of you have completely supported; and so we will go forward.

**Senator Fraser:** Was that an answer?

**Senator Baker:** That was a good answer, actually.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** Thank you, Mr. minister, and thanks to your colleagues as well for being here. I have listened to you quite attentively. We know that the amendment is also designed to support the police in their work and I imagine that it can help victims as well. Now, there will always be people who raise questions. What should we say to those who claim that the bill's provisions allow citizens to take justice into their own hands without having to wait for the police?

[*English*]

**Mr. Nicholson:** I would point out to them that there have been provisions with respect to citizen's arrest that go back centuries. This is certainly a modification of the laws that have been a part of this country basically since its inception. I would point out to them as well that we are assisting victims. These people are victims of crime. When someone steals your property, they become victims. We want to do everything we can within reason to assist those individuals.

I would say to them as well that this is a modification of the existing laws as they relate to citizen's arrest. It would take into consideration a citizen who may not apprehend the individual in the exact act of committing the crime, but it may take place after a slightly longer period of time. I would point out to them as well that the first line of defence, which the bill makes clear, is to call the law enforcement agency. That is the first line of defence. That

Je crains qu'il y ait une incompatibilité dans ce nouvel article dont il conviendrait de tenir compte à moins que vous n'affirmiez que les policiers peuvent utiliser les dispositions relatives à l'arrestation par des citoyens. C'est ce que je pense et je ne sais pas si vous souhaitez faire quelques commentaires.

**M. Nicholson :** Je vais parler d'un certain nombre de choses.

Les deux anciens policiers qui font partie de ce comité sont d'excellentes personnes. Je suis sûr que vous allez constater, au cours des libérations, qu'ils appuient sans réserve les efforts déployés pour mieux protéger les citoyens et pour leur donner des outils plus efficaces. Les individus dont il s'agit lorsqu'on parle d'arrestation par un simple citoyen sont ceux dont les droits ont été violés. Ce sont des victimes. J'espère, sénateur, que, lorsque vous examinerez ce projet de loi et lirez les dispositions qui traitent du délai raisonnable pour la personne qui a été la victime d'un crime, vous changerez d'avis et appuierez cette mesure. Comme je l'ai dit, ces deux anciens policiers dont vous avez mentionné le nom vont m'aider à vous convaincre. J'espère obtenir votre appui et je vous remercie pour vos commentaires au sujet de toutes les mesures de droit pénal que vous avez appuyé sans réserve du moins la plupart; et c'est ainsi que nous allons de l'avant.

**Le sénateur Fraser :** C'était la réponse?

**Le sénateur Baker :** C'est en fait une excellente réponse.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Merci, monsieur le ministre, ainsi qu'à vos collègues, de votre présence. Je vous ai écouté attentivement. On sait que l'amendement est aussi fait pour aider les policiers dans leur travail, et j'imagine que c'est aussi pour aider les victimes. Maintenant, il y aura toujours des gens qui vont poser des questions. Qu'est-ce qu'on devrait répondre à ceux et celles qui vont dire que ces dispositions permettent aux citoyens de se faire justice eux-mêmes sans avoir besoin d'attendre l'arrivée des policiers?

[*Traduction*]

**M. Nicholson :** Je leur signalerais qu'il y a des dispositions en matière d'arrestation par un simple citoyen qui remonte à plusieurs siècles. La modification dont il s'agit ici modifie des lois qui font partie du droit de notre pays depuis pratiquement sa création. Je dirais à ces personnes également que nous aidons les victimes. Ces personnes sont des victimes du crime. Lorsque quelqu'un vole votre bien, vous devenez une victime. Nous voulons faire tout ce que nous pouvons, jusqu'à un certain point, pour aider ces personnes.

Je dirais également à ces personnes qu'il s'agit là d'une modification des lois actuelles en matière d'arrestation par des citoyens. Je tiendrai compte du citoyen qui n'arrête pas la personne au moment même où elle commet un crime, mais où il le fait après l'écoulement d'un délai un peu plus long. Je leur ferais remarquer également que la première ligne de défense consiste, ce qu'indique clairement le projet de loi, à appeler la police. C'est la

is made very clear in this proposed legislation. That will continue. I would tell them that in those exceptional circumstances or when the circumstances mean it is unreasonable or unfeasible to have a law enforcement agent, they would hopefully be in support of the victim who has had a criminal act inflicted upon them.

I suppose that is what I would say to those individuals.

[*Translation*]

**Senator Chaput:** Minister, in concrete terms, what difference will this bill make in the life of a taxi driver who is threatened by his customers in the middle of the night?

[*English*]

**Mr. Nicholson:** In terms of anyone who is threatened in any area, the law provides that you cannot threaten individuals, inflict harm on individuals or attack individuals. I would point out to those individuals that that is a crime in Canada and that law enforcement agents should be contacted as soon as possible to intervene and to assist. The bill is specific with respect to citizen's arrest.

As I said, these things are inherently dangerous and the provisions with respect to citizen's arrest should be undertaken with all due care. As far as doing what is reasonable to defend yourself, I think that most individuals who analyze this will be glad that this is being clarified. It is important that the law be understood.

I am satisfied that anyone looking at these provisions of the Criminal Code will now understand what they can and cannot do and what protections exist for them. I believe that the existing provisions of the Criminal Code are very complicated and archaic. Everyone will benefit. Individuals who have the legitimate right to defend themselves and their property and get involved with a citizen's arrest will conclude that this is a much-needed clarification that is reasonable in all the circumstances and should be supported.

**Senator White:** Thank you for being here.

Senator Joyal referred to "as much force as is possible." With regard to citizen's arrest, the Criminal Code of Canada now talks about as much force as is necessary, not as is possible. It may be a nuance, but there is a vast difference between the amount of force one can possibly exert and the amount of force that it is necessary to exert.

In the Criminal Code as it now stands it is already a lawful arrest, and with these changes it would still be. When drafting this legislation was any consideration given to including an offence of resisting arrest by a citizen who is lawfully making an arrest?

première ligne de défense. C'est ce qu'énonce très clairement le projet de loi. Cela ne changera pas. Je dirais à cette personne que dans ces circonstances exceptionnelles ou lorsque les circonstances indiquent qu'il est déraisonnable ou impossible d'appeler un agent d'application de la loi, que j'espère qu'elles appuieraient la victime qui vient d'être la victime d'un acte criminel.

Je crois que c'est ce que je dirais à ces personnes.

[*Français*]

**Le sénateur Chaput :** Monsieur le ministre, concrètement, quelle différence ce projet de loi ferait-il dans la vie d'un chauffeur de taxi qui, en pleine nuit, est menacé par des clients?

[*Traduction*]

**M. Nicholson :** Pour ce qui est de quelqu'un qui fait l'objet de menaces dans un endroit quelconque, le droit prévoit qu'on ne peut menacer les individus, causer des lésions à des individus ou les agresser. Je ferais remarquer à ces individus que c'est un crime au Canada et que les agents d'application de la loi devraient être contactés le plus tôt possible pour qu'ils interviennent et aident les parties. Le projet de loi touche expressément l'arrestation par des citoyens.

Comme je l'ai dit, ces choses sont par nature dangereuses et les dispositions relatives à l'arrestation par un simple citoyen ne devraient être mises en œuvre qu'avec une grande prudence. Pour ce qui est d'agir de façon raisonnable pour se défendre, je pense que la plupart des personnes qui analysent ces dispositions seront heureuses qu'elles soient précisées. Il est important que le droit soit compris.

Je suis convaincu que toute personne qui examine ces dispositions du Code criminel comprendra désormais ce qu'elle peut et ne peut pas faire et quelles sont les protections dont elle bénéficie. Je pense que les dispositions actuelles du Code criminel sont très complexes et archaïques. C'est dans l'intérêt de tout le monde. Les individus qui ont le droit légitime de se défendre et de défendre leurs biens et qui procèdent à une arrestation à titre de simple citoyen vont conclure qu'il s'agit là d'un éclaircissement nécessaire, qui est raisonnable dans les circonstances et qu'il convient d'appuyer.

**Le sénateur White :** Merci d'être ici.

Le sénateur Joyal a parlé de « la force possible ». Pour ce qui est de l'arrestation par un simple citoyen, le Code criminel du Canada parle maintenant de la force nécessaire et non pas de la force qu'il est possible d'exercer. C'est peut-être une nuance, mais il y a une différence énorme entre la force qu'il est possible d'exercer et la force qu'il est nécessaire d'exercer.

Dans le Code criminel sous la formulation actuelle, cela constitue déjà une arrestation légale et avec les changements, elle le serait toujours. Lorsque le projet de loi a été rédigé, a-t-on envisagé d'inclure l'infraction d'entrave à l'arrestation par un simple citoyen qui effectue une arrestation de façon légitime?

**Mr. Nicholson:** When we sat down to put this together, to begin with it was specifically with respect to better protecting the individual who is conducting a citizen's arrest and expanding the time frame in which to do it. There are a number of caveats, as you know; that the police should be notified and that the individual should be turned over to them. We did not go beyond that other than, in order to better protect, to include the defence of property. It is what it is, but that does not mean we close any other door.

**Ms. Kane:** We acknowledge that one thing can escalate into another. In the early consultations on citizen's arrest we were discussing the fact that if a person resists a citizen's arrest because they do not realize that the citizen has any power to arrest them, or they do so deliberately, it could escalate into a situation of self-defence if they assault the person who is seeking to arrest them. That quickly moves from a situation of citizen's arrest into a self-defence scenario, and sometimes they get quite muddled together in the outcome.

**Senator White:** I understand defending oneself upon making the arrest if we have determined it is a lawful arrest. Obviously, the police, the Crown and the courts would have to prove that the individual knew they were being placed under lawful arrest. I just think a next level of defence might be another offence of resisting lawful arrest. Today section 270 only refers to the police or public officer; it does not refer to a citizen. I am trying to determine whether it might provide a greater level of defence to the individual as well.

I wondered if it had been considered and pushed aside for any reason.

**Senator Unger:** My question is supplemental to that of Senator White. If a person is trying to arrest someone who is resisting, you can imagine that a fight will ensue. The citizen who is trying to make the arrest is trying to subdue the perpetrator, so he uses his fists and, depending on his size, and assuming these are two men, delivering a blow to another's head with a fist could potentially be fatal. Would this tie in with what Senator White has just asked?

**Mr. Nicholson:** One thing that characterizes this bill is that you do what is reasonable under the circumstances, and that applies to all aspects of this. Arresting someone else is inherently dangerous, and it is not something that we encourage individuals to do. That is why there are specific provisions to call the police. That is your first line of defence, because they are trained professionals in this kind of activity.

**M. Nicholson :** Lorsque nous nous sommes réunis pour rédiger ce projet de loi, au départ il s'agissait de mieux protéger la personne qui effectue une arrestation et d'étendre le délai pour le faire. Il y a un certain nombre de restrictions, comme vous le savez; la police doit être informée et l'individu arrêté doit être remis à des policiers. Nous n'avons pas été plus loin que cela; nous avons toutefois inclus la défense des biens, de façon à renforcer cette protection. Voilà la portée de ce projet de loi, mais cela ne veut pas dire que nous refusons d'envisager d'autres aspects.

**Mme Kane :** Nous reconnaissons qu'il peut y avoir une escalade dans ce genre de situation. Au cours des premières consultations au sujet de l'arrestation par un simple citoyen, nous avons parlé du fait que, lorsqu'une personne résiste à l'arrestation par un citoyen parce qu'elle ne sait pas que le citoyen a le pouvoir de l'arrêter, ou qu'elle le fait délibérément, cela pourrait déboucher sur une situation de légitime défense si cette personne commet des voies de fait sur le citoyen qui essaie de l'arrêter. La situation d'arrestation par un simple citoyen passe rapidement à un scénario de légitime défense et il arrive que ces deux notions se combinent.

**Le sénateur White :** Je peux comprendre que l'on puisse se défendre lorsqu'on procède à une arrestation s'il est établi qu'il s'agit d'une arrestation légale. Bien évidemment, les policiers, la Couronne et les tribunaux devront démontrer que l'individu savait qu'il faisait l'objet d'une arrestation légale. Je pense que le type de moyen de défense qui vient ensuite pourrait être la perpétration d'une autre infraction, entrave à une arrestation légale. Aujourd'hui, l'article 270 fait uniquement référence à un policier ou à un fonctionnaire public; il ne parle pas d'un citoyen. J'essaie de savoir si cette disposition accorderait une meilleure protection à cet individu.

Je me demande si cet aspect a été examiné et mis de côté pour une raison ou une autre.

**Le sénateur Unger :** Ma question prolonge celle du sénateur White. Lorsqu'une personne essaie d'arrêter quelqu'un qui résiste à son arrestation, on peut imaginer qu'il y aura une lutte. Le citoyen qui essaie d'effectuer l'arrestation essaie de contrôler l'auteur de l'infraction; il va utiliser ses poings et selon la taille de l'autre personne, et en tenant pour acquis qu'il s'agit de deux hommes, il pourrait donner un coup de poing sur la tête de quelqu'un et éventuellement tuer cette personne. Est-ce que cela a un lien avec la question que le sénateur White vient de poser?

**M. Nicholson :** Un des aspects qui caractérisent ce projet de loi est qu'il faut agir de façon raisonnable dans les circonstances et cette notion s'applique à tous les aspects de ces situations. Le fait d'arrêter quelqu'un est par nature dangereux et nous n'encourageons pas les citoyens à le faire. C'est la raison pour laquelle il existe des dispositions qui prévoient expressément qu'il faut appeler la police. C'est la première ligne de défense, parce que ce sont des professionnels qui œuvrent dans ce domaine.

Again, I caution individuals not to inadvertently get involved in a situation that could result in great harm to everyone involved. This provision should be used with caution, and that is why it is limited to extending the current citizen's arrest provisions in the Criminal Code to cover off those other situations. Again, people have to use considerable caution because these things can escalate out of control, and no one wants that.

**Senator Unger:** Dealing with proposed section 35, defence of property, assume a situation where someone has "no trespassing" signs posted everywhere, someone intent on committing a crime climbs over the fence and approaches a dwelling, the homeowner comes out, and a confrontation ensues wherein the "bad guy" gets seriously hurt. The person has not actually attempted to steal anything, but that appears to be the intent. How would that be dealt with?

**Mr. Nicholson:** Under section 35, the homeowner would have to believe on reasonable grounds that the person is about to enter or is entering the property without being entitled to do so, is about to take the property, or is about to do damage, destroy or make it inoperative, et cetera.

I do not rule on hypothetical situations. We place these matters into the Criminal Code and they will be determined on the facts of each case.

When I was in law school many years ago we discussed the case of someone having a "no trespassing" sign and a 20-foot-deep pit to stop people from entering. I think most reasonable people would agree that that is completely unreasonable and unacceptable. Again, our jurisprudence shows that the facts of every case are taken into consideration, and I have complete confidence that will continue. This legislation is consistent with our jurisprudence.

**Senator Joyal:** Mr. Minister, on the issue of citizen's arrest, how do you reconcile the provisions of section 10(b) of the Charter with citizen's arrest? Senator Baker raised that issue at second reading debate, and it is fundamental. How would you reconcile the implementation of citizen's arrest with the right of anyone who is arrested to be informed promptly of the reason for arrest and to retain counsel without delay?

**Mr. Nicholson:** One of the provisions is that the individual be turned over as soon as possible to law enforcement agents. We are keenly aware of the rights of all citizens, even those charged and arrested. That will continue. Law enforcement agencies will be called in as soon as possible. This covers the situation. For the

Encore une fois, j'invite les citoyens à ne pas se trouver de façon involontaire dans une situation où tous les participants pourraient subir des lésions graves. Il convient d'utiliser cette disposition avec prudence et c'est la raison pour laquelle elle a uniquement pour effet d'élargir les dispositions actuelles du Code criminel en matière d'arrestation par les citoyens pour s'appliquer à ces autres situations. Encore une fois, il faut que les gens fassent preuve d'une grande prudence parce qu'il arrive qu'une situation dégénère et personne ne le souhaite.

**Le sénateur Unger :** Pour ce qui est du projet d'article 35, la défense des biens, pensons à une situation où quelqu'un a placé des affiches « Interdit d'entrer » partout, et qu'une personne ayant l'intention de commettre un crime passe par-dessus la clôture, s'approche du logement, le propriétaire sort du logement et il s'ensuit une confrontation où le « méchant » est gravement blessé. La personne n'a pas encore essayé de voler quoi que ce soit, mais il semble que c'était là son intention. Comment serait traitée une telle situation?

**M. Nicholson :** Aux termes de l'article 35, le propriétaire d'un logement devrait croire pour des motifs raisonnables que la personne est sur le point ou en train d'entrer sur sa propriété sans avoir le droit de le faire, et sur le point de s'emparer d'un bien, ou de l'endommager, de le détruire ou de le rendre inopérant, et cetera.

Je ne me prononce pas sur les cas hypothétiques. Nous introduisons ces dispositions dans le Code criminel et elles seront appliquées en fonction des faits de chaque affaire.

Lorsque j'étais en faculté de droit il y a bien longtemps, nous avons parlé du cas d'une personne qui avait placé une affiche « Interdit d'entrer » et qui avait creusé un fossé de 20 pieds de profond pour empêcher les gens d'entrer sur sa propriété. Je pense que la plupart des personnes raisonnables conviendraient que cela est tout à fait déraisonnable et inacceptable. Encore une fois, notre jurisprudence montre que les faits de chaque affaire sont pris en considération et je suis absolument convaincu que cela continuera. Ce projet de loi est conforme à notre jurisprudence.

**Le sénateur Joyal :** Monsieur le ministre, comment conciliez-vous les dispositions de l'alinéa 10b) de la Charte avec l'arrestation effectuée par un simple citoyen? Le sénateur Baker a soulevé cette question essentielle lors du débat en deuxième lecture. Comment allez-vous concilier dans la pratique l'arrestation effectuée par un simple citoyen avec le droit qu'a chacun, lorsqu'il est arrêté, d'être informé rapidement des motifs de l'arrestation et de retenir immédiatement les services d'un avocat?

**M. Nicholson :** L'une des dispositions prévoit que la personne arrêtée doit être remise dans les meilleurs délais entre les mains des autorités. Nous sommes très conscients des droits de tous les citoyens, même de ceux qui sont inculpés et arrêtés. Nous allons poursuivre dans cette voie. Les autorités policières et judiciaires

most part it is an infrequent situation, where someone in the act of committing a criminal act or within a reasonable period of time has been apprehended by a citizen.

Again, the individual who has been arrested will have all the rights that Canadian citizens have. They will be turned over to law enforcement agents and are entitled to counsel and all the protections that exist under Canadian law. I do not think that is jeopardized or compromised in any way.

**Senator Baker:** You have not really answered Senator Joyal's question. I can appreciate why you have not answered it in that perhaps the jurisprudence is not in agreement on all these matters. In other words, rights to counsel where it says under 10(b) of the Charter forthwith, which means immediately; given rights to counsel immediately under 10(a) and 10(b). You are saying that the intent of this legislation is that they not be given rights to counsel immediately, but that they be passed over to a police officer immediately so they can be given rights.

**Mr. Nicholson:** You are interpreting my words. I am saying that I do not believe in any way the rights of an individual are compromised who has been arrested in the act of committing a criminal offence in this country, and that all the laws of this country will continue to apply.

**Senator Baker:** In other words, under this legislation Mr. Chen would have had to be given his rights to counsel.

**Mr. Nicholson:** Are you suggesting Mr. Chen should have been provided a lawyer outside his shop? That is a very interesting proposal, senator. I would like to hear more about that, of course. It seems to me that individuals who are protecting themselves and their property — as long as they act reasonably — are provided for. They have the acquiescence and support of the law and this law as it continues in that vein.

**Senator Angus:** Minister, I was not sure you answered when I asked you this earlier, although you probably intended to. However, for the record — and for Canadian listeners and so on — is it correct to understand that this law is in no way a Canadian version of Florida's "stand your ground" legislation?

**Mr. Nicholson:** This is all Canadian from beginning to end, senator. You have my assurances of that. I am sometimes asked how this compares with the laws of Georgia, Louisiana or Illinois. We have jurisprudence that goes back centuries in this country, and we have a criminal law that has been in place since the 1890s. We will build on that from Canadian experience. This is a Canadian law from beginning to end, and it is reasonable, as are all laws in Canadian law in this country.

seront saisies dans les meilleurs délais. C'est la réponse que nous allons donner. Il est assez rare que ce soit un simple citoyen qui appréhende une personne en train de commettre une infraction criminelle ou peu après l'avoir commise.

Je vous répète que la personne arrêtée aura les mêmes droits que n'importe quel citoyen canadien. Elle sera remise aux autorités et aura droit à un avocat et à toutes les protections prévues par le droit canadien. Je ne pense pas que ce droit soit le moins menacé ou remis en cause.

**Le sénateur Baker :** Vous n'avez pas vraiment répondu à la question du sénateur Joyal. Je vous comprends un peu puisqu'il n'est pas sûr que la jurisprudence soit uniforme en la matière. Autrement dit, dans les plus brefs délais, à l'alinéa 10b) de la Charte, signifie immédiatement; on a le droit d'avoir recours immédiatement à un avocat en vertu des dispositions des alinéas 10a) et 10b). Vous nous dites que dans l'esprit de la loi, l'intéressé n'a pas droit immédiatement aux services d'un avocat, mais qu'il est remis immédiatement entre les mains d'un agent de police, qui l'informe de ses droits.

**M. Nicholson :** Vous interprétez mes paroles. Je vous dis qu'à mon avis les droits d'une personne arrêtée alors qu'elle est en train de commettre une infraction criminelle chez nous ne sont absolument pas menacés et que toutes les lois de notre pays vont continuer à s'appliquer.

**Le sénateur Baker :** Autrement dit, M. Chen aurait dû avoir le droit aux services d'un avocat aux termes de cette loi.

**M. Nicholson :** Voulez-vous me dire par là que l'on aurait dû fournir à M. Chen un avocat à l'extérieur de sa boutique? Voilà une proposition très intéressante, sénateur. J'aimerais évidemment en savoir plus à ce sujet. Il me semble que les gens qui protègent leur personne et leurs biens — dans la mesure où ils agissent de manière raisonnable — n'ont pas à s'inquiéter. La loi les protège et les conforte et nous poursuivons ici dans cette voie.

**Le sénateur Angus :** Monsieur le ministre, je ne suis pas sûr que vous m'avez répondu lorsque je vous ai posé la question un peu plus tôt, même si c'était probablement votre intention. Pour les besoins de notre procès-verbal, toutefois — et pour la population canadienne et tous ceux qui nous écoutent —, faut-il comprendre que cette loi n'est absolument pas la version canadienne de la législation de la Floride, qui demande aux citoyens de faire face à l'agresseur?

**M. Nicholson :** C'est une loi purement canadienne, sénateur. Je vous le garantis. On me demande parfois de la comparer à celles de la Géorgie, de la Louisiane ou de l'Illinois. Nous avons dans notre pays une jurisprudence qui remonte à plusieurs siècles et notre Code criminel est en place depuis les années 1890. Nous allons tirer parti de l'expérience canadienne. C'est une loi absolument canadienne et raisonnable, comme le sont toutes les lois de notre pays.



**The Chair:** I do not want to keep the witnesses languishing, waiting for members to arrive. We have a number of senators who have already indicated an interest in pursuing these issues with staff.

**Senator Fraser:** I have three questions, one in connection with the self-defence and the battered wives issue. I understand that the list of criteria in 34(2) is not an exhaustive list and it is not a checklist. It is not something where every one of these has to be met. I understand that the minister pointed to 34(2)(f), in particular, which is the nature, duration and history between the two parties including any prior use of threat or force. That is important in the context of the kinds of cases we are talking about. Then I look at (b), which talks about the extent to which the use of force was imminent and whether there were other means available to respond.

How do you expect those two, which could arguably be in conflict with each other, to play out?

**Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada:** Both of those factors are derived almost directly from the *Lavallee* case, which was the leading case from the Supreme Court.

For the first time, the Supreme Court gave an interpretation to the existing self-defence laws such that the situation of the battered woman could be taken into account. Essentially the court said that where battered women's cases had previously not resulted in a successful self-defence plea was because the jury could not appreciate how a reasonable person in that woman's situation would not have left the relationship sooner, or how they might have perceived they were at risk. The most important thing the Supreme Court determined in that case was that whenever there is an aspect of reasonableness in the law of self-defence, it is important to consider the particular circumstances of an abused person — and the nature of their relationship — and attribute that to the reasonable person.

That is essentially what 34(2)(f) is trying to get at; in determining what is reasonable you would have to consider the history of the relationship. Another thing the Supreme Court decided in that case was it had previously been assumed — although it was never in the wording of the Criminal Code — that the imminence of the assault was a necessary precondition for self-defence to be successful. The court in that case said that is an assumption; the paradigm self-defence case is one where it is imminent. However, a battered spouse situation is exactly one where the assault might not be imminent, but nonetheless the person would not reasonably feel themselves taking into account the history to have any option but to do what they did.

The factor that is enumerated as (b) was also specifically designed to reflect that aspect of the *Lavallee* case, by saying it is a factor to consider, the extent to which the attack was imminent, which in and of itself is meant to signal that imminence is not a

**Le président :** Je ne veux pas faire languir les témoins en attendant que les membres du comité arrivent. Un certain nombre de sénateurs ont déjà fait savoir à notre personnel qu'ils s'intéressaient à la question.

**Le sénateur Fraser :** J'ai trois questions à vous poser, dont une au sujet de la légitime défense et des femmes battues. Je crois comprendre que la liste des critères figurant au paragraphe 34(2) n'est pas exhaustive et qu'il ne s'agit pas d'une liste de contrôle. Ce n'est pas une liste dans laquelle tous les critères doivent être réunis. Si je comprends bien, le ministre a fait référence en particulier à l'alinéa 34(2)f, qui porte sur la nature, la durée et l'historique des relations entre les deux parties avant le recours à la menace ou à la force. C'est important dans le genre d'affaire dont nous parlons. Je me réfère ensuite à l'alinéa b), concernant l'imminence du danger justifiant le recours à la force et l'existence éventuelle d'un autre moyen d'action.

Comment, selon vous, tenir compte à la fois de ces deux critères, qui peuvent sembler contradictoires?

**Johanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada :** Ces deux critères sont tirés presque directement de l'arrêt *Lavallee*, prononcé par la Cour suprême et qui faisait jurisprudence.

Pour la première fois, la Cour suprême a interprété les dispositions concernant la légitime défense pour tenir compte de la situation des femmes battues. Pour l'essentiel, la cour a déclaré que si jusqu'alors on n'avait pu alléguer avec succès la légitime défense dans les affaires mettant en cause des femmes battues, c'est parce que le jury n'était pas en mesure d'apprécier ce qui peut amener raisonnablement une personne dans la situation de ces femmes à cesser plus tôt la relation ou à se rendre compte qu'elle était en danger. La principale conclusion de la Cour suprême dans ce genre d'affaire, c'est que chaque fois qu'il pouvait être raisonnable d'alléguer la légitime défense, il était important d'examiner la situation particulière de la victime — et la relation avec son agresseur — pour voir si elle avait eu raison d'agir comme elle l'avait fait.

C'est essentiellement ce que fait l'alinéa 34(2)f) : tenir compte de l'historique de la relation pour évaluer le caractère raisonnable des agissements. La cour a aussi statué dans cette affaire, même si jusqu'alors c'était sous-entendu — en dépit du fait que cela ne figurait pas expressément dans le Code criminel — que pour que l'on puisse alléguer avec succès la légitime défense, il fallait que l'agression soit imminente. La cour a déclaré dans cette affaire que c'était une condition nécessaire et que l'agression devait être imminente pour qu'on puisse alléguer la légitime défense. Toutefois, c'est justement dans ce genre d'affaire qu'il peut arriver que l'agression ne soit pas imminente sans pour autant que la victime, compte tenu de l'historique de la relation, puisse avoir le sentiment d'avoir pu agir autrement qu'elle ne l'a fait.

Le critère figurant à l'alinéa b) répond lui aussi précisément aux conclusions de l'affaire *Lavallee* en disposant, lorsqu'on examine le caractère imminent de l'agression, que ce n'est pas en soi un facteur indispensable. Si le caractère imminent de l'agression était

requirement. If imminence were a requirement, it would be in 34(1), but because it is in 34(2) as a factor to consider as opposed to a requirement of self-defence, it signals that imminence is a factor to consider and the person's perceptions about other options they might have had is also a factor to consider. I think our view would be that both of those factors are entirely consistent with the reasons of the Supreme Court in *Lavallee*.

**Senator Fraser:** I am sure Senator Baker will be very glad to have that on the record. I am very glad to have it on the record, too.

Moving on to citizen's arrest, one of the questions that has been raised by a number of people has to do with the provision that a citizen may arrest a person without a warrant if they find them — I am sorry, grammarian that I am, I still do not like this — if they find them; and “find” implies immediacy and presence, right? We have been reminded — there was House of Commons committee testimony, among other things — that technology makes it possible to know that someone has committed an offence without being actually present. You can see them on closed circuit television, to pick the most obvious example.

Why would we not have said, since we are rewriting this provision, something like “find or observe,” allowing for remote but nonetheless pretty well certain knowledge that this person has committed an offence?

**Ms. Klineberg:** My answer to that question would be that some courts have already held that observing a crime being committed through closed circuit television, for instance, is equivalent to finding committing. There is a court that actually says, obviously, that when the law of citizen's arrest was first enacted, no one contemplated closed circuit television, but the court considered it to be the equivalent of a security guard, for instance, standing and being able to visually observe the person and be in their presence.

The courts do not seem to have had any difficulty extending the existing law with the existing wording to cover those sorts of situations.

**Senator Fraser:** You figure it is safer to live with that than to start tinkering in part of the code and not in other parts.

Finally, going back to this question of Charter rights, when we think of citizen's arrest we think of someone like Mr. Chen, a small shopkeeper who goes after someone who is shoplifting, but there seems to be a fair sense that what is more likely to happen is that this will be used increasingly, because they are increasingly prevalent, by private security guards. I am wondering whether any consideration was given to requirements that, if you are a

exigé, il figurerait au paragraphe 34(1), mais comme il se trouve au paragraphe 34(2) en tant que critère lié à la légitime défense, on en déduit que le caractère imminent de l'agression est un facteur à considérer, mais que d'autres critères peuvent être pris en compte en fonction des sentiments de la victime. Il m'apparaît que les deux critères que nous avons établis sont absolument conformes au jugement de la Cour suprême dans l'affaire *Lavallee*.

**Le sénateur Fraser :** Je suis convaincue que le sénateur Baker sera très heureux que ces précisions figurent dans notre procès-verbal. J'en suis très heureuse moi aussi.

En ce qui a trait à une arrestation effectuée par un simple citoyen, de nombreuses personnes ont évoqué la question d'un simple citoyen susceptible d'arrêter une personne sans mandat s'il la trouve en train de commettre une infraction — excusez-moi, mais je suis une puriste et je n'aime pas trop l'expression utilisée dans le texte anglais — et cela implique la présence sur place et le caractère immédiat de l'arrestation, n'est-ce pas? On nous a rappelé — c'était entre autres lors des témoignages devant la Chambre des communes — que la technologie nous permettait aujourd'hui, sans être présent, de savoir qu'une personne avait commis une infraction. L'exemple le plus évident est celui d'une infraction constatée sur une télévision en circuit fermé.

Pourquoi n'avons-nous pas dit, puisque nous revoyons cette disposition, qu'il fallait « trouver ou observer » cette personne en train de commettre une infraction, même si on était éloigné tout en étant certain de la chose.

**Mme Klineberg :** Je répondrai à cette question en vous disant que certains tribunaux ont déjà statué que le fait d'observer une personne en train de commettre une infraction par l'intermédiaire d'une télévision en circuit fermé équivalait à une présence réelle. Un tribunal a effectivement déclaré que, lorsqu'on a adopté au départ les dispositions sur l'arrestation effectuée par un simple citoyen, personne n'avait envisagé le cas de la télévision en circuit fermé, mais que ce dispositif est l'équivalent de la présence, par exemple, d'un gardien de sécurité, qui se trouve sur place et est en mesure d'observer directement la personne en train de commettre l'infraction.

Il ne semble pas que les tribunaux éprouvent de la difficulté à étendre l'application de la loi, dans sa formulation actuelle, à ce genre de situation.

**Le sénateur Fraser :** Il vous apparaît qu'il est plus prudent de vous en tenir à la formule actuelle plutôt que d'avoir à modifier certaines dispositions du Code.

Enfin, pour en revenir à cette question des droits reconnus par la Charte, lorsqu'on se réfère aux arrestations effectuées par de simples citoyens, on pense à des gens comme M. Chen, un petit boutiquier qui s'en est pris à un voleur à l'étalage, mais on peut logiquement estimer que de plus en plus ce genre d'intervention sera le fait de gardiens de sécurité privés auxquels on a de plus en plus recours. Je me demande si l'on a tenu compte du fait qu'un

security guard — and I think you have to be licensed; it is not just anyone who can masquerade as a security guard — you should be required to inform the person apprehended of that person's rights.

**Ms. Klineberg:** That was not an issue that was contemplated in the development of the legislation. As it stands already, I think the overwhelming majority of citizen's arrests are made by security officers.

**Senator Fraser:** It is more so likely to be.

**Ms. Klineberg:** Yes. There is a fair amount of case law already on the questions that were raised by Senators Joyal and Baker about the application of the Charter in the context of a citizen's arrest. It very much comes down to whether or not on the particular facts of the case the individual — the private citizen making the arrest — is acting as an agent of the state. If they are found to be doing so, in other words, if they had a pre-existing relationship with the police and they were on the lookout for something, then they would really be exercising a public function and the Charter would apply as soon as they would make an arrest, but the courts seem to be telling us that private citizens who make citizen's arrests are really acting in a private capacity, although it looks like a public function. When they act in the moment they are protecting their own interests and so the Charter generally does not apply in those cases unless there are some additional facts that suggest the person was acting deliberately as an agent of the state.

It is an interesting question whether security guards are more akin to protecting the private rights of the person for whom they are employed or whether they are more akin to an agent of the state.

**Senator Fraser:** It seems to me they stand smack dab in the middle. They are not agents of the state; they are not peace officers; but they are not the private citizens. They are not like Mr. Chen, and as I say, there seem to be more and more and more of them. I am just wondering whether existing jurisprudence has kept up with this or whether we might not have had an opportunity here to say, "Okay, we are modernizing and updating the law and this is one of the elements that could use some modernizing and updating." Are you aware of any other jurisdictions that have addressed this?

**Ms. Kane:** I would only add that I would expect that your committee may be inviting security companies that will indicate how they operate. We had some previous consultations with them and they indicated that they actually work in quite close cooperation with the police in many jurisdictions, particularly in larger cities where security agencies are covering shopping malls and particular business districts and so on. They seem to work in good harmony in most of those situations so that where they would be effecting a citizen's arrest of a thief, they would detain the person for a very brief period of time. They would call the police immediately — that seems to be their standard practice — and the police would then in many cases indicate to the security

gardien de sécurité — et je pense qu'il faut avoir une licence, n'importe qui ne peut pas jouer les gardiens de sécurité — est tenu d'informer la personne arrêtée de ses droits.

**Mme Klineberg :** Ce n'est pas une question qui a été envisagée lors de l'élaboration de la loi. Dans la situation actuelle, je pense que l'immense majorité des arrestations effectuées par de simples citoyens sont le fait d'agents de sécurité.

**Le sénateur Fraser :** C'est le plus logique.

**Mme Klineberg :** Oui. Il existe déjà une bonne jurisprudence sur les questions évoquées par les sénateurs Joyal et Baker en ce qui a trait à l'application de la Charte aux arrestations effectuées par de simples citoyens. Il s'agit principalement de savoir si dans les circonstances propres à l'affaire — le fait qu'un simple citoyen effectue l'arrestation —, ce citoyen agit en qualité d'agent de l'État. Si l'on en arrive à cette conclusion, autrement dit si ce citoyen entretient déjà une relation avec la police et s'il effectuait une certaine surveillance, il exerce en quelque sorte une fonction publique et les dispositions de la Charte s'appliquent dès qu'il procède à l'arrestation, mais les tribunaux semblent nous dire qu'un simple citoyen qui effectue une arrestation agit en somme à titre privé même si cela s'apparente à une fonction publique. Lorsqu'il intervient sur le coup, il défend ses propres intérêts et la Charte ne s'applique pas généralement dans ce cas à moins qu'il existe des circonstances particulières qui indiquent que la personne en cause a agi délibérément en tant qu'agent de l'État.

Il est intéressant de savoir si un gardien de sécurité a plus tendance à protéger les droits privés de la personne qui l'a engagé ou s'il s'apparente davantage à un agent de l'État.

**Le sénateur Fraser :** Il m'apparaît qu'il se trouve exactement à mi-chemin. Ce n'est pas un agent de l'État puisqu'il n'est pas policier; mais il n'agit pas non plus en tant que simple citoyen. Son cas n'est pas celui de M. Chen, et je vous répète que les gardiens de sécurité semblent devoir être de plus en plus nombreux. Je me demande simplement si la jurisprudence actuelle a suivi l'évolution de la société ou si nous ne devrions pas saisir cette occasion pour dire ici : « Bien, nous allons moderniser et adapter le droit en tenant compte en particulier de ce genre de choses. » Savez-vous si la question a été abordée dans d'autres pays?

**Mme Kane :** J'espère simplement que votre comité va inviter des compagnies de sécurité pour savoir comment elles opèrent. Nous avons eu avec celles-ci des consultations préalables et elles nous ont fait savoir qu'elles collaboraient en fait très étroitement avec la police dans de nombreuses juridictions, notamment dans les grandes villes où les agences de sécurité surveillent par exemple les grands centres d'achats et certaines zones commerciales. Elles semblent travailler en bonne intelligence dans ce genre de situation et, si elles doivent arrêter elles-mêmes un voleur, elles ne vont le détenir que sur une courte période. Elles appellent immédiatement la police — il semble que ce soit la norme — et bien souvent la police va demander à la compagnie de sécurité de

company that the person should be released and the person would then get a promise to appear, because at the time they do not precisely know what they will be charged with. It would depend on the amount of whatever they stole and so on.

If there is any concern about the rights of the individual, whether or not the issue was resolved about whether the security guard is acting as an agent of the state or as an agent of his employer, quasi-citizen, the rights are minimally impaired. Those are the standards by which the security guards operate. They are licensed, as you have noted. They are fairly well-trained. If they deviate from those guidelines imposed by their employers they will not be employed by the shopping mall or the major retailer or whatever, because they do not want to invite civil lawsuits in addition to other problems.

**Senator Jaffer:** May I come back to the question that I asked you, Ms. Kane? You were responding about the element of provocation in self-defence. I am looking at 34(1). Is that replacing the defence of provocation?

**Ms. Klineberg:** No. Wherever the notion of provocation appears in the self-defence provisions, it really bears no relationship at all to the defence of provocation, which is a partial defence for murder.

The function of the idea of provocation in the self-defence provisions is that it distinguishes between two types of self-defence situations. As the minister indicated, largely the reason why self-defence is in need of reform is because there exists three or four separate versions of the law of self-defence, each of which applies in a slightly different set of circumstances, although the underlying principle for each is the same. Two circumstances that are distinguished from each other in relation to self-defence — the basic rule of self-defence is the completely innocent person who is attacked by another, so that is the person who is unlawfully attacked, without having provoked the assault.

Section 35 of the current Criminal Code sets out another version of self-defence for the individual who provokes another person into a confrontation in which the person they have provoked responds with force whereby the initial provoker may then need to use self-defence because of the amount of force that the person they provoked has used. You can see this gets quite complicated.

The only function of the provocation element in the self-defence regime is to distinguish those two types of self-defence from each other. However, when you reduce all of the self-defence rules to one single rule that applies in all the circumstances, there is no need to discuss the element of provocation in relation to the elements of the defence itself. However, it is hinted at as a factor.

relâcher la personne arrêtée, qui s'engagera alors à comparaître parce qu'au moment considéré on ne sait pas vraiment encore de quoi elle va être inculpée. Tout dépend du montant du vol et d'autres facteurs encore.

Si l'on a quelque préoccupation au sujet des droits de l'individu concerné, que l'on ait ou non résolu la question de savoir si le gardien de sécurité agit en qualité d'agent de l'État, d'agent de l'employeur ou de quasi-citoyen, on s'efforce de protéger ces droits au maximum. Ce sont là les normes que respectent les gardiens de sécurité. Ils ont une licence, comme vous l'avez indiqué. Ils reçoivent une bonne formation. S'ils ne respectent pas les directives de leurs employeurs, ils ne pourront plus travailler dans le centre d'achats, le gros magasin de détail ou tout autre établissement, parce que l'on ne veut pas encourir des poursuites civiles en plus des autres difficultés que présente ce travail.

**Le sénateur Jaffer :** Puis-je revenir à la question que je vous ai posée, madame Kane? Vous nous parliez de la provocation en matière de légitime défense. J'examine le paragraphe 34(1). Est-ce que cela remplace le moyen de défense alléguant la provocation?

**Mme Klineberg :** Non. Chaque fois que l'on parle de provocation dans les dispositions s'appliquant à la légitime défense, cela n'a absolument rien à voir avec le moyen de défense de provocation, qui constitue une circonstance atténuante en cas de meurtre.

Le principe de la provocation dans les dispositions s'appliquant à la légitime défense permet de faire la distinction entre deux types de légitime défense. Comme l'a indiqué le ministre, si le mécanisme de la légitime défense a besoin d'être réformé, c'est en grande partie parce qu'il existe trois ou quatre versions distinctes du droit de la légitime défense, chacune d'entre elles s'appliquant à des circonstances légèrement différentes, même si le principe à la base est le même dans chaque cas. Il y a deux cas de figure que l'on distingue en matière de légitime défense — tout d'abord la règle de base qui s'applique à une personne totalement innocente attaquée injustement sans avoir provoqué l'agression.

L'article 35 du Code criminel actuel prévoit un autre type de légitime défense lorsqu'une personne en provoque une autre et que cette dernière emploie une telle force que le provocateur se sent obligé de recourir à la légitime défense. Vous voyez que la chose peut devenir très compliquée.

La notion de provocation en cas de légitime défense n'a pour but que de faire la distinction entre ces deux types de légitime défense. Toutefois, lorsqu'on ramène les règles s'appliquant à la légitime défense à une seule règle valable dans toutes les circonstances, il n'est pas besoin de recourir à la notion de provocation concernant les moyens de défense. Il n'en reste pas moins que c'est un élément sous-entendu.

Proposed paragraph 34(2)(c) would be the person's role in the incident. That is meant to mean a situation where you might be the person accused and you are claiming self-defence, but if you provoke the other person to hit you first, that could be a factor that the court or jury would consider in determining overall whether your acts were reasonable.

**Senator Jaffer:** My next question is on proportionality, between the defence of property and the defence of the person. That has been upheld in Canada. I have one difficulty with this bill. Why not sever the provisions of defences of property and the defences of person to better highlight the different standards of reasonableness? There is an issue of proportionality. I feel this gets confused in this legislation.

**Ms. Klineberg:** As the law is currently written in the Criminal Code, both self-defence and defence of property say that a person can use however much force is reasonable in the circumstances, or no more force than necessary. The same terminology is used in self-defence and defence of property currently, but the courts have been unanimous in Canada — and I believe elsewhere in the Commonwealth world — that intentionally causing the death of a person is never acceptable in defence of property alone, but it clearly is in defence of the person.

That is a firm part of our jurisprudence. Therefore, I think proportionality would probably be roughly equivalent as between self-defence and defence of property up to a certain point. Beyond that point, you could carry on if you needed to in self-defence but not in defence of property.

I think we are fairly confident that the courts are pretty explicit about dealing with those situations. An academic or two might say, "Well, there might be, hypothetically, some scenario, say a proposed attack on critical infrastructure, where causing death in defence of property might be necessary in some circumstances." It is always a bit of a trade-off as to whether you would want to expressly articulate that in the law or leave it again as something for the courts to handle, which, they seem to have done up to this point.

**Senator Jaffer:** From what you are saying, am I to understand that there is a different burden of proof for self-defence than defence of property?

**Ms. Klineberg:** No. In terms of the burdens of proof in respect of defence, the accused need only put in some evidence capable of raising the defence. Then the burden is always on the Crown to disprove the existence of the defence beyond a reasonable doubt, just as they need to prove the elements of the offence beyond a reasonable doubt. That is consistent across both defences.

Le projet d'alinéa 34(2)(c) s'applique au rôle de l'intéressé dans l'incident. Il peut se faire qu'une personne soit accusée et invoque la légitime défense, mais si elle a provoqué au départ son adversaire, cet élément sera pris en compte par le tribunal ou le jury pour décider dans quelle mesure sa conduite était raisonnable.

**Le sénateur Jaffer :** Je m'interroge aussi sur la question du rapport entre les moyens de défense selon qu'il s'agit d'un bien ou d'un individu. On a reconnu la chose au Canada. J'ai une objection à faire à ce projet de loi. Pourquoi ne pas séparer les dispositions concernant les moyens de défense selon qu'il s'agit d'un individu ou d'un bien pour mieux faire la distinction entre ce qui est raisonnable ou pas? C'est une question de degré. J'estime que sur ce point la loi n'est pas claire.

**Mme Klineberg :** Selon la formulation actuelle du Code criminel, que la légitime défense s'applique à un bien ou à un individu, il est disposé qu'une personne ne peut recourir qu'à une force raisonnable dans les circonstances, et pas plus que nécessaire. La même formulation est employée actuellement lorsqu'on défend un bien ou lorsqu'on a recours à la légitime défense, mais les tribunaux sont unanimes pour dire au Canada — et je crois qu'il en est de même dans tout le Commonwealth — que le fait de causer intentionnellement la mort d'une personne n'est jamais acceptable lorsqu'on défend un bien, contrairement à ce qui se passe lorsqu'on défend un individu.

C'est là un pilier de notre jurisprudence. Par conséquent, je considère que le rapport est à peu près le même selon que l'on défend un bien ou un individu, jusqu'à un certain point. Au-delà de ce point, on peut aller plus loin en cas de légitime défense s'appliquant à un individu, mais pas s'il s'agit d'un bien.

Je pense que nous pouvons assez bien faire confiance aux tribunaux pour faire clairement la part des choses dans ce genre de situation. Il y aura toujours un universitaire pour dire : « Théoriquement, bien sûr, on peut toujours penser à un scénario, une tentative visant par exemple une infrastructure d'importance majeure, dans lequel il peut être nécessaire dans certaines circonstances de causer la mort pour défendre un bien. » Il faut toujours recourir à une certaine forme de compromis et se demander si l'on veut prévoir expressément toutes ces dispositions dans la loi ou si on laisse là encore aux tribunaux le soin d'en juger, ce qu'ils semblent avoir bien fait jusqu'à présent.

**Le sénateur Jaffer :** Dois-je conclure de vos propos que la charge de la preuve est différente selon que l'on défend un bien ou que l'on a recours à la légitime défense?

**Mme Klineberg :** Non. Pour ce qui est de la charge de la preuve, l'accusé doit seulement avancer des éléments de preuve justifiant le moyen de défense. Comme toujours, il incombe donc ensuite au ministère public de rejeter le bien-fondé de la défense hors de tout doute raisonnable, de même qu'il lui revient d'apporter la preuve des différents éléments de l'infraction hors de tout doute raisonnable. C'est la même chose pour les deux moyens de défense.

**Senator Baker:** All of the recent cases since 2010 that I know of have judged that the Charter applies to a citizen's arrest. That is of the cases that I know of. I have read of some recent ones that have said exactly that and summarized the law.

If there was any doubt about that, this bill adds a new subsection to the law. That is subsection 494(4). It imports into the law of citizen's arrest section 25 of the Criminal Code. Are you acting as an agent of the state? In that case, section 25 talks about the fact that a police officer can, reasonably, kill someone if they are in the commission of their duties, for instance.

The two sections are now being brought into citizen's arrest. Under section 25, there was an addition; it was not there before but is now there under this bill. Subsection 25(4) says:

A peace officer, and every person lawfully assisting the peace officer, is justified in using force that is intended or is likely to cause death or grievous bodily harm to a person to be arrested . . .

The subsection before that says that:

. . . a person is not justified for the purposes of subsection (1) in using force that is intended or is likely to cause death or grievous bodily harm unless the person believes on reasonable grounds that it is necessary for the self-preservation of the person or the preservation of any one under that person's protection from death or grievous bodily harm.

What was the reason for importing into a citizen's arrest this section of the Criminal Code, which to an impartial observer like me would say, "Well, now for sure you are acting as an agent of the state"? This protects you when you are authorized by law. The headnote in the Criminal Code says "Protection of persons acting under authority."

That is my observation. If you do not want to comment on it, you do not have to.

**Ms. Kane:** Senator, the reason for the direct reference to section 25 is to address the issue of what is the amount of force that you can use when effecting a citizen's arrest. The way the private citizen is brought into that is only under subsection 25(1). They are acting under the authority of the law.

They have the authority in subsection 494(2) now, and in the new subsection 492(2), if enacted, to effect the citizen's arrest. The amount of force they are entitled to use in doing that is referred back to subsection 25(1), which is where the private individual comes in. Therefore, they derive the authority from there and it is

**Le sénateur Baker :** Dans toute la jurisprudence récente dont j'ai eu connaissance depuis 2010, il a été jugé que les dispositions de la Charte s'appliquaient aux arrestations effectuées par de simples citoyens. Cela ressort des affaires dont j'ai eu connaissance. J'ai lu récemment des arrêts dans lesquels on nous disait exactement la même chose et qui résumaient notre droit.

S'il y avait le moindre doute à ce sujet, ce projet de loi rajoute de nouvelles dispositions à la loi. Il s'agit du paragraphe 494(4). Ce paragraphe intègre à la loi les dispositions de l'article 25 du Code criminel concernant les arrestations effectuées par de simples citoyens. En l'espèce, l'article 25 nous indique qu'un agent de police peut raisonnablement tuer un individu s'il agit, par exemple, dans l'exercice de ses fonctions.

Ces deux articles sont désormais incorporés aux arrestations effectuées par de simples citoyens. Dans le cadre de l'article 25, il y a eu un rajout, ces dispositions n'existaient pas jusque-là, mais elles y figurent désormais en vertu de ce projet de loi. Le paragraphe 25(4) dispose :

L'agent de la paix, ainsi que toute personne qui l'aide légalement, est fondé à employer contre une personne à arrêter une force qui est soit susceptible de causer la mort de celle-ci ou des lésions corporelles graves [...]

Les dispositions du paragraphe qui précède sont les suivantes :

[...] une personne n'est pas justifiée, pour l'application du paragraphe (1), d'employer la force avec l'intention de causer, ou de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves, à moins qu'elle n'estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire afin de se protéger elle-même ou de protéger toute autre personne sous sa protection, contre la mort ou contre des lésions corporelles graves.

Pour quelle raison a-t-on incorporé cet article du Code criminel aux dispositions régissant les arrestations effectuées par de simples citoyens, ce qui fait dire à un observateur impartial comme moi : « Il est évident que désormais on agit en qualité d'agent de l'État »? L'en-tête qui précède cet article dans le Code criminel est le suivant : « Protection des personnes chargées de l'application et de l'exécution de la loi ».

C'est une remarque personnelle. Si vous ne voulez pas faire de commentaires, vous n'y êtes pas obligés.

**Mme Kane :** Sénateur, si l'on fait directement référence à l'article 25 dans les dispositions s'appliquant aux arrestations effectuées par de simples citoyens, c'est pour traiter de la question de la force à laquelle ils peuvent avoir recours. Le simple citoyen n'intervient alors qu'en vertu des dispositions du paragraphe 25(1). Il est habilité par la loi.

Le simple citoyen est désormais autorisé à effectuer une arrestation en vertu des dispositions du paragraphe 494(2) et du nouveau paragraphe 492(2), s'il est adopté. La force que l'on est autorisé à employer relève des dispositions du paragraphe 25(1), qui s'applique à de simples citoyens. C'est de là qu'ils tiennent

quite clear that they act on reasonable grounds, they are justified in doing what they are authorized to do, and using as much force as is necessary for that purpose — “as necessary for that purpose.”

It will always be interpreted in terms of what is the amount of force that is “necessary for that purpose.” It will not be necessary to shoot someone to effect a citizen’s arrest of stealing food in a grocery store or anything of that sort.

**Senator Baker:** It says that, if it is likely to cause death or grievous bodily harm, “unless the person believes on reasonable grounds that it is necessary for the self-preservation of that person.” That is where the “reasonable grounds” comes in — if you do kill someone, acting in that authority, if you felt that your self-preservation, or the preservation of anyone under that person’s protection, was at stake.

**Ms. Kane:** That would be a scenario where the situation has escalated from the intention of the owner to simply arrest the person for the theft, which is about property. That is the starting point: It is only with respect to offences about property. That situation escalates and you are then on the receiving end of a potential grievous bodily harm to yourself.

As Ms. Klineberg mentioned, our case law is quite clear that the courts do not authorize grievous bodily harm for defence of property alone. However, defence of self, where the circumstances warrant, could be considered a reasonable response.

**Senator Baker:** Yes, when are you acting under authority, but that is under this section.

I am sorry about that, Mr. Chair.

**Ms. Kane:** But you are acting under the authority of the law to make the citizen’s arrest in the first place.

**Senator Baker:** So the point is —

**Ms. Kane:** Then it turns into another scenario.

**Senator Baker:** You have added a new section to the Criminal Code under citizen’s arrest. That is my point. It is a section of the code that is usually looked at as authorizing; it says the “Protection of persons acting under authority.” You are acting as an agent of the state.

**The Chair:** We will have to move on.

**Senator Baker:** Charter rights are necessary.

**The Chair:** Perhaps you will have an opportunity to respond later. We have a list of senators who wish to ask questions.

**Senator Di Nino:** These amendments, as I read them at least, extend the legal authority of citizens to protect themselves or their property.

leurs pouvoirs et il est bien évident qu’ils doivent agir pour des motifs raisonnables, qu’ils sont justifiés d’agir comme ils le font et qu’ils n’ont recours qu’à la force nécessaire — « ce qui est nécessaire dans les circonstances ».

L’interprétation sera toujours celle de la force « nécessaire dans les circonstances ». Il ne sera jamais nécessaire, par exemple, de tirer sur une personne qui vole des produits alimentaires dans une épicerie afin de pouvoir l’arrêter.

**Le sénateur Baker :** Selon les dispositions de la loi, une personne ne peut recourir à une force de nature à causer la mort ou des lésions corporelles graves « à moins qu’elle n’estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire » afin de se protéger. C’est là qu’intervient la notion de « motifs raisonnables » — on ne peut tuer quelqu’un, dans ce cadre, que si on le juge indispensable pour se protéger soi-même ou pour défendre une personne placée sous sa protection.

**Mme Kane :** On peut penser à un scénario dans lequel un propriétaire a seulement l’intention d’arrêter une personne pour vol, ce qui ne concerne qu’un bien. C’est le point de départ : il ne s’agit que d’une infraction contre la propriété. La situation s’envenime et voilà que ce propriétaire risque de subir des lésions graves.

Comme l’a indiqué Mme Klineberg, il ressort clairement de notre jurisprudence que les tribunaux n’autorisent pas que l’on inflige des lésions graves pour la seule défense d’un bien. Toutefois, la légitime défense, lorsque les circonstances l’autorisent, est jugée raisonnable.

**Le sénateur Baker :** Oui, lorsqu’on est autorisé à agir ainsi, mais cela relève des dispositions de cet article.

Excusez-moi, monsieur le président.

**Mme Kane :** Toutefois, un simple citoyen ne peut procéder au départ à une arrestation que s’il agit aux termes des dispositions de la loi.

**Le sénateur Baker :** Il s’agit donc alors...

**Mme Kane :** On se retrouve alors dans un autre scénario.

**Le sénateur Baker :** Vous avez ajouté un nouvel article au Code criminel à la rubrique des arrestations effectuées par de simples citoyens. C’est ce que je vous dis. Il s’agit d’un article du Code que l’on considère généralement comme un article d’habilitation, on parle de « Protection des personnes chargées de l’application et de l’exécution de la loi ». On agit en qualité d’agent de l’État.

**Le président :** Il nous faut passer à la suite.

**Le sénateur Baker :** Les droits reconnus par la Charte sont indispensables.

**Le président :** Vous aurez éventuellement la possibilité de répondre plus tard. Nous avons une liste de sénateurs qui veulent poser des questions.

**Le sénateur Di Nino :** Ces modifications, telles du moins que je les interprète, étendent en droit le pouvoir qu’ont les citoyens de protéger leur personne et leurs biens.

However, the amendments also clarify or strengthen or change the role of the police officer. It certainly impacts on them with the changes to the sections that have been called “complex,” “confusing,” et cetera.

What are the changes in these amendments that have an impact on the police?

**Ms. Kane:** Correct me if I am not understanding your question appropriately, but we would not say that these provisions are changing the role or responsibilities of police officers.

However, the provisions with respect to self-defence and defence of property are certainly clarifying the law, which may make charging decisions more straightforward for the police and for the Crown who work in conjunction with the police and, in some jurisdictions, who approve charges. They will look at all the circumstances, and, at the earlier stages, they may be in a position to assess whether self-defence or defence of property were at play in those charging decisions. More importantly, where someone is charged with an offence and they assert the defence of self-defence or the defence of property, it will become much simpler for the courts to unravel the criteria that were at play for instructions to the jury and so on.

**Senator Di Nino:** This is the point I was trying to make, and I do not think we have talked about yet this morning. These changes, although they appear to be minor, would probably allow more discretion on the part of police or on the part of the courts when dealing with some of these things because of the clarifications that have been included in Bill C-26.

**Ms. Kane:** With respect to the discretion of the police, we would assume that the police will still lay the charges based on the facts that are uncovered during their investigation and so on. That may not be any different except where, clearly, they are aware that someone acted in self-defence or defence of their property.

I think it would be more likely that it will be in the court situation that this clarity will be more appreciated.

**Ms. Klineberg:** It is possible that you might see fewer charges laid simply because the police will be in a better position to understand what the law of self-defence is, for instance.

The minister told the anecdote about police officers. They open up the Criminal Code, they have done their investigation, or they have gathered some preliminary evidence, and they do not even know which it is. Is it 34, 35, 36 or 37? They cannot figure out — nor can many lawyers, I think — which of those would be the provisions to apply. It is hard to determine this with thing certainty, but it may be that there is a tendency to lay charges more than is appropriate simply because the matter will come before the courts where all of these technical legal issues can be sorted out. Discretion may be exercised not to lay some charges,

Il n'en reste pas moins que ces modifications changent, précisent ou renforcent le rôle de l'agent de police. Elles ont évidemment des répercussions en ce qui les concerne étant donné les modifications qualifiées de « complexes », « ambiguës », et cetera, apportées à ces articles.

Quelles sont les modifications qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les agissements de la police?

**Mme Kane :** Reprenez-moi si je n'ai pas bien compris votre question, mais je n'irai pas jusqu'à dire que ces dispositions modifient le rôle et les responsabilités des agents de police.

Il a n'en reste pas moins que les dispositions traitant de la légitime défense et de la défense des biens ne manquent pas de préciser le droit, ce qui peut rendre plus facile, en matière d'accusation, la tâche de la police et du ministère public qui collabore avec elle et qui, dans certains ressorts, autorise les chefs d'inculpation. Ils vont examiner l'ensemble des faits et, dès le départ, être éventuellement en mesure d'apprécier, pour déterminer les chefs d'inculpation, si l'on peut alléguer la légitime défense d'un bien ou d'une personne. Surtout, lorsqu'une personne inculpée d'une infraction allègue la légitime défense ou la défense d'un bien, la tâche des tribunaux appelés à énoncer par exemple les différents critères que doit retenir le jury en sera largement simplifiée.

**Le sénateur Di Nino :** C'est ce que j'essayais de faire comprendre, et je ne pense pas que nous en ayons déjà parlé ce matin. Ces modifications, même si elles apparaissent mineures, vont vraisemblablement conférer un plus grand pouvoir discrétionnaire à la police et aux tribunaux dans ce genre d'affaire étant donné les précisions figurant dans le projet de loi C-26.

**Mme Kane :** En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire conféré à la police, on peut supposer que celle-ci continuera à porter des accusations en fonction des faits révélés par l'enquête, par exemple. Il n'y aura vraisemblablement aucune différence sauf, bien entendu, lorsqu'elle aura conscience du fait qu'une personne a agi pour sa propre défense ou pour celle de son bien.

J'imagine qu'il appartiendra aux tribunaux d'apprécier ce genre de situation.

**Mme Klineberg :** Il est possible, par exemple, que moins d'accusations soient portées étant donné que la police sera davantage en mesure d'apprécier l'application des règles de la légitime défense.

Le ministre a évoqué les difficultés rencontrées par les agents de police. Après avoir fait leur enquête et recueilli certains éléments de preuve, ils ouvrent leur Code criminel et ne savent même pas quel article est concerné. Doit-on faire appel à l'article 34, 35, 36 ou 37? Ils ne peuvent savoir — et j'imagine que c'est aussi le cas de nombreux avocats — quels sont les articles qui vont s'appliquer. Il est difficile de le déterminer avec certitude, mais l'on a vraisemblablement tendance à prononcer davantage de chefs d'inculpation étant donné que l'affaire ira devant les tribunaux, qui pourront trancher toutes ces questions



where, on the evidence and on the application of a much simpler law, it is clear that the defence would be available, so therefore there would be no prospect of conviction.

**Senator Di Nino:** You are much more eloquent than I am. Thank you for the answer.

**The Chair:** Certainly, that was my supposition, too, that this will certainly assist police.

**Senator Joyal:** I would like to come back to this interpretation of the Charter. It seems to me there is still a grey zone, especially after the interpretation you have given of subsection (4) of section 494, which assimilates the status of a citizen's arrest to one of a peace officer.

If I understand your explanation, let us use the example of a private citizen arresting someone who happens to have done damage to property, for example, during a manifestation. Someone on the street threw a stone in the window; the person is inside; the person goes after the person who has thrown the stone in the window.

If I understand your point, the citizen who makes the arrest has no obligation under the Charter on any aspects of sections 10(a) or 10(b). In other words, the person who makes the arrest does not have to inform immediately the person who is under arrest why that person is arrested, nor does he or she have any obligation to inform that person that he or she can call a lawyer under section 10(b). It seems to me that that goes counter to the interpretation of the Supreme Court, which said clearly in *Suberu* that the obligation to inform the person promptly — which the court has interpreted as immediately — of the reasons for his or her arrest is to avoid self-incrimination. That is the fundamental reason behind section 10(a). If I arrest a person who has thrown a stone in my window and I do not inform the person why I am arresting him or her, that person could incriminate himself or herself, and then his or her defence under the Charter would be jeopardized.

It seems to me when making a distinction when a person is arrested by a private citizen, it might be three or four hours before the police come. The police are not on the corner of the street. If I use my example again, it is an evening where there is a manifestation, and the police are totally caught by thousands of people. I do not need to give you the political context I am referring to, but it is a real case. Then, of course, it means that a person is no longer protected by the Charter.

In another case of the Supreme Court, in *Dombrowski*, if you have a telephone available, you have to give the person the right to call immediately. Everyone has a cellular phone these days in his or her pocket.

de droit. Un pouvoir discrétionnaire peut amener à ne pas prononcer certains chefs d'inculpation lorsque, au vu des éléments de preuve et dans le cadre d'un droit largement simplifié, il apparaît évident qu'il existe un moyen de défense et qu'on ne peut donc pas obtenir une condamnation.

**Le sénateur Di Nino :** Vous êtes bien plus éloquent que moi. Je vous remercie de cette réponse.

**Le président :** C'est aussi bien sur ce que je pensais, que cela n'allait pas manquer d'aider la police.

**Le sénateur royal :** J'aimerais en revenir à l'interprétation de la Charte. Il m'apparaît qu'il reste encore une zone grise, surtout en fonction de l'interprétation que vous avez faite du paragraphe (4) de l'article 494, qui assimile l'arrestation effectuée par un simple citoyen à celle à laquelle procède un agent de police.

Si je comprends bien votre explication, prenons l'exemple d'un simple citoyen qui arrête une personne soupçonnée d'avoir endommagé une propriété, par exemple, lors d'une manifestation. Un passant jette une pierre dans la fenêtre d'une maison et la personne qui est à l'intérieur s'en prend à celui qui a jeté la pierre.

Si j'ai bien compris votre argument, le citoyen qui procède à cette arrestation n'a aucune obligation en vertu des dispositions de la Charte qui figurent aux alinéas 10a) et 10b). Autrement dit, celui qui procède à l'arrestation n'a pas à informer immédiatement la personne arrêtée des raisons de son arrestation ou de la possibilité de faire appel à un avocat que lui confère l'alinéa 10b). Il m'apparaît que cela va à l'encontre de l'interprétation donnée par la Cour suprême, qui a bien précisé dans l'arrêt *Suberu* que l'on avait l'obligation d'informer rapidement la personne concernée — ce qui signifie immédiatement selon l'interprétation de la cour — des raisons de son arrestation pour éviter une auto-accusation. C'est la raison fondamentale qui explique les dispositions de l'alinéa 10a). Si j'arrête une personne qui a lancé une pierre dans ma fenêtre et si je ne l'informe pas des raisons de son arrestation, elle peut s'accuser elle-même, ce qui remettra en cause sa défense en vertu des dispositions de la Charte.

Il m'apparaît, lorsqu'on prend le cas d'une personne arrêtée par un simple citoyen, qu'il peut se passer trois ou quatre heures avant que la police n'intervienne. Les policiers ne sont pas au coin de la rue. Pour reprendre mon exemple, lors d'une soirée caractérisée par des manifestations, la police est aux prises avec des milliers de manifestants. Je n'ai pas besoin d'évoquer le cadre politique auquel je me réfère, mais c'est une situation réelle. Cela signifie donc, bien entendu, qu'une personne n'est plus protégée par la Charte.

Dans une autre affaire, la Cour suprême a jugé dans l'arrêt *Dombrowski* que si l'on avait un téléphone à sa disposition, il fallait donner immédiatement à la personne en cause la permission d'appeler. Aujourd'hui, tout le monde a sur soi un téléphone cellulaire.

It seems to me when you sustain what you contend to be an interpretation of sections 10(a) and 10(b) in the case of citizen's arrest, it is, to use a diplomatic word, borderline, in terms of an offender's rights under sections 10(a) and 10(b), the way it has been interpreted by the court.

The distinction is, in my opinion, that a citizen with good motives — and I am not disputing that — who arrests another one is not in the position of a police officer or a peace officer, and on that ground, he or she is relieved of any protection of section 10 of the Charter.

I do not say you are not right, but I still think that there is there a very important issue that you might not have had an opportunity to look into, and I think it is a very serious issue, especially if citizen's arrests become "usual."

**Ms. Kane:** The courts have turned their mind to that, and the case law was not crystal clear in terms of the Charter obligations on the citizen. However, as Ms. Klineberg said earlier, where this citizen appeared to be acting as an agent of the state, then the Charter did apply. Where they were acting on their own behalf, other courts have held it did not.

However, in the scenario you described, the requirement in the proposed law is that the person can effect a citizen's arrest where they find the person committing, and there is nothing new about that part, or a reasonable time after, where it is not practicable to engage the police.

If the person has a phone available to call the police, then they would have to do so without delay to say they have arrested someone who has trespassed or damaged their property, and the police officer at the other end would tell them at that point that they are either able to attend to take the perpetrator away or what that person should be doing with the perpetrator they have arrested.

If we will be providing citizens with the capacity to arrest in relation to property, as we do now, it is perhaps expecting too much of the citizen to then offer the person who has violated their property a right to counsel, to call their lawyer, instead of taking it to the next step and turning them over to the police immediately.

There would also be an obligation on the part of the person affecting the arrest to make it known to the person they were arresting. An arrest can be laying your hands on the person or communicating with them verbally to indicate not to go anywhere and to call the police to come and retrieve them.

I am sure the issue of a private citizen affecting an arrest will continue to play out in the courts as to what the obligations are.

[Translation]

**Senator Chaput:** Perhaps someone has already raised this question, but I'd like to raise it again. According to the bill, anyone, the police, an individual, an owner or even a security

Il m'apparaît que le sens que vous donnez aux dispositions des alinéas 10a) et 10b) en cas d'arrestation effectuée par un simple citoyen est pour le moins limite, pour ne pas dire plus, compte tenu de la façon dont les tribunaux les ont interprétées.

L'élément crucial, à mon avis, c'est qu'un citoyen ayant de bonnes raisons — et c'est une chose que je ne conteste pas — d'en arrêter un autre, n'est pas dans la situation d'un agent de police ou d'un agent de la paix, et qu'à ce titre il n'a pas à se préoccuper des protections accordées par l'article 10 de la Charte.

Je ne vous dis pas que vous n'avez pas raison, mais je continue à penser qu'il y a là une question essentielle que vous n'avez peut-être pas eu l'occasion d'examiner, surtout si les arrestations effectuées par de simples citoyens deviennent « habituelles ».

**Mme Kane :** Les tribunaux se sont préoccupés de la question, et la jurisprudence n'est pas tout à fait claire en ce qui concerne les obligations imposées par la Charte aux simples citoyens. Toutefois, comme l'a dit tout à l'heure Mme Klineberg, les dispositions de la Charte s'appliquent lorsque ce citoyen donne l'impression d'agir en tant qu'agent de l'État. Lorsqu'il agit pour son propre compte, d'autres tribunaux se sont prononcés en sens contraire.

Toutefois, dans le scénario que vous avez exposé, la loi qui est proposée exige que le citoyen procède à l'arrestation s'il trouve une personne en train de commettre l'infraction, et cette disposition n'est pas nouvelle, ou dans un délai raisonnable, lorsqu'il n'est pas possible de faire appel à la police.

Si l'intéressé dispose d'un téléphone pour appeler la police, il doit le faire dans les meilleurs délais pour lui préciser qu'il vient d'arrêter une personne ayant empiété sur sa propriété ou l'ayant endommagée, et de son côté l'agent de police lui fait savoir qu'il va prendre en charge l'auteur de l'infraction ou lui dire ce qu'il doit faire de celui-ci.

Si nous accordons, comme nous le faisons aujourd'hui, la possibilité pour un simple citoyen d'en arrêter un autre sur une question de propriété, ce serait peut-être trop lui demander d'accorder alors à la personne ayant empiété sur sa propriété le droit de consulter un avocat, d'appeler son avocat, plutôt que de la remettre immédiatement à la police.

La personne ayant procédé à l'arrestation aurait alors aussi l'obligation de faire connaître à l'autre qu'elle a été arrêtée. On peut procéder à une arrestation en se saisissant de la personne ou en lui intimant verbalement l'ordre de ne pas bouger en attendant que la police vienne la chercher.

Je suis sûre que les obligations des simples citoyens procédant à une arrestation continueront à être examinées par les tribunaux.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Ma question a possiblement déjà été posée, mais j'aimerais la poser de nouveau. Le projet de loi dit qu'on peut arrêter sans mandat et avec motif raisonnable que ce

guard employed through an agency for example, can arrest someone without a warrant if he or she has reasonable grounds to do so.

At the very beginning of today's meeting, it was mentioned that the bill provided additional protection for victims. Anyone arresting another person without a warrant and without reasonable grounds to do so could be charged. How is this person protected against being charged? Who is protecting this person and in what way?

[English]

**Ms. Kane:** Are you referring to a person who attempts to make the arrest and is then charged?

**Senator Chaput:** Yes.

**Ms. Kane:** We are aware that those circumstances have occurred and, ultimately, it gets sorted out during the investigation by the police in terms of what the precipitating act was. Was the person attempting to arrest someone who had stolen their property or damaged their property? The next issue is whether their response was reasonable in the circumstances. If they use violence in the context of that citizen's arrest, was that force necessary in the circumstances? If it was not, sometimes there would be an altercation with the person on the receiving end. They are not easy situations to determine as to who the victim is and who the offender is.

So far, it appears that our courts and the police are generally able to determine when charges should be laid, what the charges should be and who they should be laid against.

**Senator White:** We are suggesting, initially around security guards in particular, that the courts may at some point determine that because they receive authority under often provincial legislation, that they may be deemed part of the state and they have greater requirements. That is what you are suggesting with respect to a security guard. Is that correct? We do not see anything different here now.

**Ms. Klineberg:** Right.

**Senator White:** However, it may change in the future.

**Ms. Klineberg:** Right.

**Senator White:** I want to be clear on section 10(a) and (b) because they have been referred to a number of times. There is a difference between them. Section 10(a) talks about "promptly," which is immediately, and section 10(b) refers to "without delay." In section 10(b), "without delay" does not mean promptly; it means that the individual does nothing to delay access. There is a difference between the two. One is immediate, but "without delay" is not actually immediate. Is that not correct?

soit des policiers, des personnes, des propriétaires ou même des gardes de sécurité dont les services ont été obtenus par l'entremise d'une agence, par exemple.

Au tout début de cette réunion, il a été mentionné que ce projet de loi fournissait une protection additionnelle aux victimes. La personne qui procède à une arrestation sans mandat et avec motif raisonnable pourrait être poursuivie. Quelle protection a-t-elle en termes de poursuite? Qui la protège et de quelle façon?

[Traduction]

**Mme Kane :** Est-ce que vous voulez parler d'une personne qui s'efforce de procéder à une arrestation et qui est ensuite inculpée?

**Le sénateur Chaput :** Oui.

**Mme Kane :** Nous avons vu la chose se produire et, en fin de compte, il appartient à la police, lors de l'enquête, de déterminer quel a été l'élément déclencheur. Est-ce que l'intéressé s'efforçait d'arrêter une personne ayant volé son bien ou endommagé sa propriété? Il faut ensuite se demander si sa réaction était raisonnable dans les circonstances. Si ce simple citoyen a eu recours à la violence pour procéder à l'arrestation, est-ce que l'usage de la force était nécessaire dans les circonstances? Si ce n'est pas le cas, il a pu parfois y avoir une altercation avec la personne arrêtée. Il n'est pas toujours facile de juger de la situation et de savoir si elle est victime et qui commet l'infraction.

Jusqu'à présent, il semble que nos tribunaux et que la police sont généralement en mesure de savoir si des accusations doivent être portées, quelle doit en être la nature et à qui elles doivent s'appliquer.

**Le sénateur White :** Nous proposons, plus particulièrement en ce qui concerne les gardiens de sécurité dans un premier temps, que les tribunaux puissent statuer à un moment donné que puisqu'ils sont souvent habilités par des lois provinciales, qu'ils soient réputés être des agents de l'État et donc soumis à des exigences plus strictes. C'est ce que vous proposez au sujet des gardiens de sécurité. C'est bien ça? Nous ne voyons pas la différence à l'heure actuelle.

**Mme Klineberg :** En effet.

**Le sénateur White :** Toutefois, ça peut changer à l'avenir.

**Mme Klineberg :** Effectivement.

**Le sénateur White :** Je veux être bien clair au sujet des alinéas 10a) et 10b) parce qu'on les a mentionnés à plusieurs reprises. Il y a une différence entre les deux. L'alinéa 10a) nous dit qu'on doit être informé « dans les plus brefs délais », ce qui veut dire immédiatement, et à l'alinéa 10b) on parle d'être informé « sans délai ». À l'alinéa 10b) « sans délai » ne signifie pas que cela doit être fait immédiatement; on ne doit rien faire pour retarder l'information. Ce n'est pas la même chose. Dans le premier cas il faut être informé immédiatement, mais « sans délai » ne veut pas vraiment dire immédiatement. Est-ce que j'ai raison?

**Ms. Kane:** The circumstances always inform the delay aspect. “Without delay” is sort of what is practicable in the circumstances.

**Senator White:** With 10(b), impaired driving is probably the greatest test in Canada for that section. The officer may determine that “without delay” means to get them back to the office, not 40 miles out into the backwoods where they have arrested them and allow them to make a cellphone call. That may not actually be practicable. “Without delay” means they will get them back to the office and allow them access there. I think a number of cases have identified that. Is that not correct?

**Ms. Kane:** That is correct.

[Translation]

**Senator Dagenais:** My question was related to Senator Chaput’s question concerning a citizen’s risk of being charged. I believe that witnesses have already answered that question. Thank you Mr. Chair. You had the floor before me Madam.

[English]

**Senator Joyal:** I would like to come back to the issue of self-defence. I have a situation in mind that my colleagues, especially from Quebec, will certainly remember.

It is the case of a taxi driver who happens to have five customers in the car. It is eleven o’clock in the evening, and the five people in the car decide they do not want to pay and they start being aggressive with the taxi driver. Some of them get out of the car and start tapping the car, damaging the car. The taxi driver decides to move the car because, of course, he feels threatened and his property is being damaged. He is responsible for the property because he pays for the car and so on. In the course of moving the car to try to flee his aggressors, he hits one of the people and he seriously injures them. He is then charged as a result.

This person was not trying to arrest someone, just trying to save his property and his life, and then he is charged for causing bodily harm to the people he is trying to flee. I do not understand how the Crown in a case such as this would have interpreted section 34 of the Criminal Code.

Why is self-defence in such a case not admissible? In other words, why were the charges laid against that person in the first place?

**Ms. Klineberg:** I am not really sure that we —

**Senator Joyal:** There was video taken of the entire incident, so it was not a fabricated story with no proof. There was video taken that shows what happened.

**Mme Kane :** Ce sont les circonstances qui déterminent les questions de délai. « Sans délai » c’est en quelque sorte ce qui est possible dans les circonstances.

**Le sénateur White :** La conduite avec des facultés affaiblies est probablement ce qui pose le plus de problèmes dans l’application de l’alinéa 10b) au Canada. L’agent pourra déterminer que « sans délai » signifie que la personne doit être reconduite dans les bureaux, et non pas qu’on doit lui accorder la possibilité de faire un appel sur son téléphone cellulaire à 70 kilomètres en pleine campagne, là où elle a été arrêtée. Ce n’est pas toujours possible dans la pratique. « Sans délai » signifie qu’on la reconduira dans les bureaux et qu’on lui donnera alors la possibilité de faire un appel. Je pense que c’est ce que l’on a jugé dans un certain nombre d’affaires. C’est bien ça?

**Mme Kane :** C’est bien ça.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Ma question s’apparentait à celle du sénateur Chaput concernant les risques d’être poursuivis pour les citoyens. Je pense que les témoins ont déjà répondu. Je vous remercie monsieur le président. Vous m’avez précédé, madame.

[Traduction]

**Le sénateur Joyal :** J’aimerais en revenir à la légitime défense. J’ai à l’esprit une situation que mes collègues, tout particulièrement ceux qui viennent du Québec, n’ont certainement pas oubliée.

Il s’agit d’un chauffeur de taxi qui transporte cinq clients. Il est 23 heures et ces cinq clients décident de ne pas payer la course et se montrent agressifs envers le chauffeur. Certains d’entre eux sortent du véhicule et l’endommagent en frappant sur la carrosserie. Le chauffeur de taxi décide de partir avec son véhicule parce qu’il se sent bien entendu menacé et que son bien est endommagé. Il est responsable de son bien puisque c’est lui qui doit payer, par exemple, les dégâts. En déplaçant son véhicule pour fuir ses agresseurs, il en heurte un et le blesse sérieusement. Il est alors inculpé.

Cette personne ne cherchait pas à arrêter quelqu’un, mais simplement à protéger son bien et sa vie, et on l’accuse alors d’avoir causé un préjudice physique aux personnes qu’il cherchait à fuir. Je ne sais pas comment le ministère public aurait interprété les dispositions de l’article 34 du Code criminel dans une telle affaire.

Pourquoi ne peut-on pas alléguer la légitime défense dans un tel cas? Autrement dit, pourquoi a-t-on inculpé cette personne dans un premier temps?

**Mme Klineberg :** Je ne suis pas vraiment sûre que nous...

**Le sénateur Joyal :** L’incident a été entièrement filmé sur bande vidéo, ce n’est donc pas une histoire montée de toutes pièces, sans aucune preuve. On possède une bande vidéo des événements.

**Ms. Klineberg:** Everything will come down to the available evidence and the perception of the evidence. The first decision-maker is the police. They will be the ones to gather the evidence, and they will be the first to decide whether a charge is warranted or not.

There may be circumstances where the decision is made, but we cannot tell if it is a correct decision because we do not have enough evidence, or it really should be a judge or jury deciding on the basis of evidence given under oath in a courtroom setting when the full picture is out as to whether or not a defence is available.

As a matter of law, self-defence would not be available on facts like that, but it really depends on the exact nature of the facts and the evidence presented at trial. It would not be until the evidence was presented that it could legally be determined whether or not defences were available, such as self-defence or the defence of property. That determination cannot really be made at the outset because it is dependent on what the evidence is in the case.

As to why charges were laid or whether they should have been laid, I am not sure that is something that we could comment on.

**Senator Joyal:** I want to come back to the point raised by Senator White. The jurisprudence seems to me to be quite clear that if a person is in the police car and the police says, "We will allow you to call the lawyer when we get to the police station," that that is not admissible, that is not rightly proper. The *Dombrowski* case says:

[Translation]

There is no justification for limiting an accused person's right to counsel without delay when a telephone is readily available. In circumstances such as these, the police cannot wait until they are back at the precinct with the accused to allow him to obtain counsel.

[English]

**The Chair:** We will not open that debate at this point. We will give you an opportunity later.

**Senator Baker:** Senator White was going to say that through all the years police officers did not do that in their cars because they were not able to supply a secure telephone in private. That is right. However, recent jurisprudence, as Senator Joyal pointed out, says that you must provide at the scene of the arrest.

This has been completely rewarded because of confusion under the existing law. I prefer the existing law, to be quite honest. I have one simple question relating to that. The reason I prefer the existing law is because it reads simpler and it made a distinction between a dwelling house and property. A man's home is his castle. It made a distinction in law. One thing you could not do is

**Mme Klineberg :** Tout dépend des éléments de preuve disponibles et de la façon dont on les interprète. C'est la police qui décide en premier lieu. C'est elle qui rassemble les éléments de preuve et qui décide au départ d'inculper ou non.

Il peut arriver qu'une décision soit prise et qu'on ne soit pas sûr que ce soit la bonne parce qu'on ne dispose pas de preuves suffisantes, ou il appartient en fait à un juge ou à un jury de se prononcer en fonction des éléments de preuve présentés sous serment dans une salle d'audience lorsqu'on peut apprécier l'ensemble de la situation et savoir s'il existe un moyen de défense.

En droit, on ne peut pas alléguer la légitime défense dans un cas comme celui-là, mais tout dépend finalement de la nature précise des faits et des éléments de preuve présentés lors du procès. Ce n'est qu'une fois que l'on a plaidé la cause que l'on peut en droit déterminer si la défense est justifiée, qu'il s'agisse de légitime défense ou de défense d'un bien. On ne peut pas vraiment le déterminer dès le départ parce que tout dépend des éléments de preuve présentés en l'espèce.

Quant aux chefs d'inculpation et au fait qu'ils auraient dû ou non être prononcés, je ne suis pas sûre que l'on puisse en juger ici.

**Le sénateur Joyal :** Je voudrais en revenir à l'argument soulevé par le sénateur White. Il me semble que la jurisprudence établit très clairement que lorsqu'une personne monte dans une voiture de police et qu'un policier lui dit : « Nous vous autoriserons à appeler un avocat lorsque nous arriverons au poste de police, » ce n'est pas admissible, ses droits ne sont pas respectés. Il est dit dans l'arrêt *Dombrowski* :

[Français]

Il n'y a aucune justification à la limitation du droit d'un accusé de contacter sans délai un avocat lorsqu'un téléphone est immédiatement disponible pour ce faire. Les policiers ne peuvent donc pas, dans ces circonstances, attendre jusqu'au moment où ils ont regagné le poste de police avec l'accusé pour lui permettre de communiquer avec un avocat.

[Traduction]

**Le président :** Nous n'allons pas ouvrir pour l'instant ce débat. Nous vous en laisserons plus tard la possibilité.

**Le sénateur Baker :** Le sénateur White allait vous dire que pendant toutes ces années, les agents de police n'offraient pas cette possibilité dans leurs véhicules parce qu'ils n'étaient pas en mesure de garantir une communication téléphonique privée. C'est exact. Toutefois, une jurisprudence récente, comme l'a fait remarquer le sénateur Joyal, établit que la communication doit être autorisée sur le lieu de l'arrestation.

Tout cela provient d'une confusion aux termes de la loi actuelle. Je préfère la loi actuelle, je vous l'avoue bien franchement. Si je préfère la loi actuelle, c'est parce qu'elle est rédigée plus simplement et qu'elle établit une distinction entre une maison d'habitation et un bien. Chacun est maître chez soi. Il y a là une distinction en droit. Ce que l'on ne pouvait absolument pas

trespass on a person's home, on their dwelling house, although you have an invitation to knock, but that is missing from this bill, the word "dwelling house," which was used in every single section and is being erased, no longer there.

Did you notice the same thing? Was there any reason for removing the dwelling house and lumping it together, just calling it property with any other property when a great distinction was made under the original sections? I am just looking for an opinion.

**Ms. Klineberg:** I have other reasons for preferring the present law.

**Senator Baker:** Of course you do.

**Ms. Klineberg:** However, I would say that, interestingly enough, although there are currently five separate defence of property provisions which distinguish between moveable property, immovable property, dwelling house property and so on, the test for how much force could be used in defence of either of those types of property in all cases is the same.

In fact, all that there is of value is sort of statutory recognition that there are different types of property, but there was not any greater degree of force that is permissible in the statutory language. More force has been found to be permissible at common law and by the interpretation of these provisions. In other words, the courts have clearly said in a home invasion situation, superficially someone has trespassed upon your home or forcibly entered your home, but the law was still that in defence of property alone the courts will not allow you to use deadly force. The courts say instead in those situations that everyone who is in the home has a reasonable perception that they are at risk, so deadly force, if necessary, can be used, but it is really conceptualized as self-defence.

All of the subtlety that you are referring to is still part of the law. It has always been part of the jurisprudence as opposed to part of the statutory law, so I do not think any of that is lost. Words from the code might be lost, but it was never those words that provided those additional layers of subtlety or additional layers of protection.

The great benefit of Bill C-26 is that instead of there being five provisions now there is only one, and just as many problems arise in a defence of property case as arise in a self-defence case in terms of the courts and counsel struggling to determine which of the five provisions are the ones to apply.

The real problem with the complexity is that, depending on the facts that the jury finds, a different provision would apply, and so the judge does not know what the jury will find the facts to be, and so the judge has to say to the jury, if you find that a person

faire jusqu'alors, c'était d'entrer sans autorisation au domicile de quelqu'un, dans sa maison d'habitation, même si on était le bienvenu à condition de frapper à sa porte, et c'est là ce qui manque dans ce projet de loi, l'expression « maison d'habitation », qui était reprise à chaque article et qui n'est plus là, car on l'a supprimée.

Avez-vous remarqué la même chose? Y a-t-il une raison pour laquelle on ne parle plus de maisons d'habitation pour ne plus parler que de propriétés alors qu'on faisait bien la distinction dans les articles existant jusqu'alors? Je veux simplement avoir votre avis.

**Mme Klineberg :** J'ai d'autres raisons de préférer la loi actuelle.

**Le sénateur Baker :** Bien entendu.

**Mme Klineberg :** Toutefois, je relève avec intérêt que s'il y a actuellement cinq dispositions distinctes concernant la défense d'un bien, qu'il s'agisse d'un bien meuble, d'un immeuble, d'une maison d'habitation, et cetera, la force que l'on peut employer dans chacun des cas est la même.

Dans la pratique, la loi se contente d'affirmer qu'il y a différents types de biens, mais la force autorisée est la même dans tous les cas. Une plus grande force a été jugée possible en common law et dans le cadre de l'interprétation de ces dispositions. Autrement dit, les tribunaux ont expressément déclaré que lorsqu'on s'introduit dans un domicile, au premier abord on peut parler d'une violation du droit de propriété ou d'une intrusion par effraction dans un domicile, mais il n'en reste pas moins qu'en vertu de la loi on ne peut faire usage d'une force entraînant la mort en défendant simplement un bien. Les tribunaux ont plutôt jugé que dans ce genre de situation, la personne qui se trouve dans son domicile peut avoir l'impression d'être en danger et peut avoir recours à une force entraînant la mort, si nécessaire, mais cela doit entrer en fait dans le cadre de la légitime défense.

Toutes les subtilités auxquelles vous faites référence font toujours partie de notre droit. On les retrouve encore dans notre jurisprudence par opposition à notre législation, et je ne pense donc pas que l'on ait perdu quoi que ce soit. Toute cette terminologie ne figure peut-être plus dans notre Code, mais ce n'est pas grâce à elle que l'on a pu apporter jusqu'alors toutes ces précisions et offrir une protection supplémentaire.

Le grand intérêt du projet de loi C-26, c'est qu'au lieu de cinq dispositions, il n'y en a plus qu'une désormais, et la notion de défense d'un bien présente tout autant de difficultés que celle de la légitime défense lorsque les tribunaux et les avocats s'efforcent de déterminer quelles sont, parmi les cinq dispositions, celles qui vont s'appliquer.

Le gros problème, c'est qu'en fonction des conclusions du jury concernant les faits, une disposition différente va s'appliquer, et comme le juge ne sait pas comment le jury va se prononcer sur les faits, il lui faut dire à celui-ci, si vous concluez que cette personne

was trying to defend moveable property inside the home, you would apply section 38, or maybe section 39. If you find that the accused was trying to defend the property from being entered, then you might apply these other sections. You have to put all the sections to the jury because any one of them might apply depending on the facts that the jury finds, and that is what leads to appeals, not ever because the jury gets the outcome of the case wrong but because errors are made in instructing the jury. The benefit of this law on the court end of things might well be that we will see far fewer appeals based on errors in jury instructions.

**Senator Banks:** The only appeal you can make is on instructions to a jury; you cannot appeal the decision of the jury, so it is in the instructions.

I thank you for the answer. You have both done an excellent job here today in giving evidence.

**The Chair:** Ms. Klineberg, I am not sure how to phrase this, but your clear belief in this legislation has been noted. We thank both of you very much for your appearance here today.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons), met this day at 4:16 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** The meeting will come to order. A few folks have yet to arrive, but we have a tight timeline this evening, so I would like to get under way.

I would like to welcome our invited guests and members of the public who are viewing today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on the CPAC television network.

Today we continue our consideration of Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons). This bill was first introduced in the House of Commons on November 22 of last year. The summary of the bill states that it amends the Criminal Code to enable a person who owns or has lawful possession of property or persons authorized by them to arrest within a reasonable time a person whom they find committing a criminal offence on or in relation to

cherchait à défendre un bien meuble dans son domicile, il vous faudra appliquer les dispositions de l'article 38, ou éventuellement de l'article 39. Si vous concluez que l'accusé cherchait à empêcher que l'on pénètre dans sa propriété, il vous faudra éventuellement appliquer d'autres articles. Il est nécessaire de présenter tous les articles au jury parce que l'un ou l'autre d'entre eux va s'appliquer en fonction des faits reconnus par le jury, et c'est ce qui donne lieu à des appels, pas toujours parce que le jury s'est mal prononcé sur l'affaire, mais parce que l'on a commis des erreurs en lui donnant les instructions. D'un point de vue judiciaire, il est bien possible que cette loi ait l'avantage de donner lieu à un nombre bien moindre d'appels du fait des instructions erronées transmises aux jurys.

**Le sénateur Banks :** On ne peut faire appel que des instructions données au jury; on ne peut pas faire appel de sa décision, il s'agit des instructions.

Je vous remercie de cette réponse. Vous nous avez donné aujourd'hui un excellent témoignage.

**Le président :** Madame Klineberg, je ne sais pas vraiment comment l'exprimer, mais nous avons pris bonne note du fait que cette législation emporte vos convictions. Nous vous remercions de votre comparution.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes), se réunit ce jour, à 16 h 16, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** La séance est ouverte. Il y a encore quelques personnes qui doivent arriver, mais nous avons un horaire chargé ce soir; j'aimerais donc que nous commençons.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à nos invités et aux membres du public qui regardent sur le réseau de télévision CPAC la séance d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous poursuivons aujourd'hui notre étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes). Ce projet de loi a été introduit une première fois devant la Chambre des communes le 22 novembre de l'année dernière. Le résumé du projet de loi énonce qu'il modifie le Code criminel afin de permettre au propriétaire d'un bien ou à la personne en ayant la possession légitime, ainsi qu'à toute

that property. It also amends the Criminal Code to simplify the provisions relating to the defences of property and persons.

Bill C-26 was referred to the committee by the Senate on May 15 for further examination. This is our second meeting on the bill, and we will be holding public hearings over the next few weeks as well. These hearings will be open to the public and also available via webcast on the [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca) website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

To begin our hearings today, I would like to introduce our first panel of witnesses: from the Canadian Police Association, Mr. Tom Stamatakis, President; and from the Canadian Association of Chiefs of Police, Greg Preston, Superintendent, Edmonton Police Service.

Gentlemen and members, we have one hour allocated, and I would urge us all to pay attention to the clock so that we can hopefully have everyone participate.

I understand, Mr. Preston, you will begin with an opening statement. The floor is yours.

**Greg Preston, Superintendent, Edmonton Police Service, Canadian Association of Chiefs of Police:** As introduced, I will be representing the Canadian Association of Chiefs of Police. Thank you very much for having us here today.

At the outset I would like to indicate that the CACP is in favour of passage of Bill C-26. We feel the bill will improve the provisions such that it will make it easier when members of the police service are dealing with the offence, and it will be streamlined in that it will make it easier for our members to understand and apply when deciding whether someone was properly defending themselves or property or whether charges should be laid.

In relation to powers of arrest, our preference is that police take on that priority and responsibility. We have that. Our preference is that, where possible, police officers make the arrest. We are properly trained and equipped. However, we recognize there are situations where members of the public will react and seek out individuals who appear to be committing crime and intervene. As such, we support the amendments in relation to the powers of arrest recognizing the reality that individuals, where appropriate, will move forward and make arrests. I think the biggest thing we recognize is that they still have to act reasonably.

personne qu'il autorise, d'arrêter dans un délai raisonnable toute personne qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle sur le bien ou relativement à celui-ci. Il modifie aussi le Code criminel afin de simplifier les dispositions relatives à la défense des biens et des personnes.

Le projet de loi C-26 a été renvoyé au comité par le Sénat le 15 mai pour étude. C'est la deuxième séance que nous consacrons au projet de loi et nous allons également tenir des audiences publiques au cours des prochaines semaines. Ces audiences seront ouvertes au public et également diffusées par web diffusion sur le site web [parl.gc.ca](http://parl.gc.ca). Vous pourrez trouver d'autres informations sur le calendrier des témoins sur le site web, sous la rubrique « Comités du Sénat ».

Pour commencer nos audiences d'aujourd'hui, j'aimerais vous présenter notre premier groupe de témoins : M. Tom Stamatakis, président de l'Association canadienne de la police et M. Greg Preston, commissaire, Service de police d'Edmonton, de l'Association canadienne des chefs de police.

Mesdames et messieurs les membres du comité, messieurs, nous disposons d'une heure et je vous invite tous à surveiller la pendule pour que tout le monde puisse, je l'espère, participer à notre discussion.

Je crois savoir, M. Preston, que vous allez commencer par présenter une déclaration préliminaire. Vous avez la parole.

**Greg Preston, commissaire, Service de police d'Edmonton, Association canadienne des chefs de police :** Comme cela vous a été dit, je représente l'Association canadienne des chefs de police. Je vous remercie beaucoup de nous avoir invités aujourd'hui.

Dès le départ, j'aimerais vous dire que l'ACCP appuie l'adoption du projet de loi C-26. Nous estimons que le projet de loi va améliorer les dispositions actuelles, de sorte qu'il sera plus facile aux membres des services de police d'intervenir en cas d'infraction, et elles seront rationalisées de sorte qu'elles seront plus faciles à comprendre pour nos policiers et à appliquer lorsqu'ils devront décider si la personne en question ne faisait que se défendre ou défendre son bien ou s'il y a lieu de porter des accusations.

En matière d'arrestation, nous préférons que les policiers aient priorité et assument cette responsabilité. C'est ce qui est prévu. Nous préférons que, chaque fois que cela est possible, ce soit les policiers qui procèdent à l'arrestation. Nous avons reçu une formation et sommes bien équipés. Nous reconnaissons toutefois qu'il y a des situations où des membres du public vont réagir et rechercher des personnes qui semblent être en train de commettre un crime et qui vont intervenir. C'est pourquoi nous appuyons les modifications apportées au pouvoir d'arrestation qui tiennent compte du fait que des particuliers vont intervenir, lorsque cela est approprié, et effectuer des arrestations. Je crois que la principale chose à reconnaître est que ces personnes doivent néanmoins agir de façon raisonnable.



There is one aspect of the bill that might be worthy of some consideration that is not covered currently — at least that is the perception of the CACP. That is it in relation to 494(2) dealing with property owners and agents where the bill still speaks of “finds committing.” The backgrounder to the bill describes “finds committing” as being caught in the act. One thing we have noticed is an ever increasing use of CCTV, especially in store situations. Loss prevention officers are monitoring their businesses, watching through CCTV, and they observe what would appear to be criminal activity, and they will use phones to get a hold of another loss prevention officer that is down on the floor, as they say, and communicate their observations. It is the floor loss prevention officer that then acts, and it is based on what they have been told, not seen. They have backed off. If they are sitting there watching what is going on, the person might observe that, and quite often the individual committing the crime is somewhat leery to anyone being around.

The person who is acting on the floor is really acting off of what someone else has told them. I would submit that is based on reasonable and probable grounds, not “finds committing.” This is a common occurrence across the country where loss prevention officers are acting in that fashion. It may be argued that the crime is ongoing and therefore they are still technically “finds committing.” I would suggest that is not the case. Really they are dealing with reasonable grounds scenario. I take my guidance from the Supreme Court decision in *Biron* — and the citation is there as well as the page number — that really we are operating off reasonable grounds and not “finds committing.” I do raise this not because I am here to advocate on behalf of loss prevention officers. However, given that 494(3) of the Criminal Code mandates that an individual who is arrested by a citizen must forthwith deliver that person to the police. We are responsible to come in, take over that arrest and move forward with it. We are also the agencies responsible to investigate allegations that someone acted without authority in relation to the original arrest, in essence, if someone is alleging the loss prevention officer did not have authority. It is something we want to raise, to identify there is a potential issue here. Given the way that society and technology has changed, that might be something worthy of consideration by this committee.

Other than that I would like to again say that the CACP supports passage of Bill C-26, and I will answer any questions you may have.

**The Chair:** Thank you very much.

Il y a un aspect du projet de loi qu'il serait peut-être bon d'examiner et qui n'est pas couvert à l'heure actuelle — c'est du moins la perception de l'ACCP. Cela concerne le paragraphe 494(2) qui traite des propriétaires de biens et des préposés à propos desquels le projet de loi parle toujours de trouver un individu « en train de commettre une infraction. » Le document d'information concernant le projet de loi précise que l'expression « trouver en train de commettre une infraction » veut dire est pris en flagrant délit. Nous avons remarqué que l'on avait de plus en plus souvent recours à la télévision en circuit fermé, en particulier dans les magasins. Les agents de prévention des pertes surveillent les magasins, en regardant des écrans de télévision en circuit fermé et s'ils remarquent ce qui semble être une activité criminelle, alors ils communiquent par téléphone avec un autre agent de prévention des pertes qui se trouve sur place, et lui font part de ce qu'ils ont observé. C'est alors l'agent de prévention des pertes sur place qui intervient en se fondant non pas sur ce qu'il a vu, mais sur ce qu'on lui a dit. Il s'éloigne un peu. S'il s'arrête pour surveiller ce qui se passe, la personne pourrait le remarquer et bien souvent la personne qui commet un crime n'aime pas beaucoup qu'il y ait du monde autour.

La personne qui intervient sur place doit en réalité se fier à ce que quelqu'un lui a dit. Je dirais qu'elle agit en se fondant sur des motifs raisonnables et probables, mais elle n'intervient pas parce qu'elle trouve quelqu'un « en train de commettre une infraction. » Cette situation se retrouve fréquemment parce que les agents de prévention des pertes agissent de cette façon. On pourrait soutenir que la perpétration du crime se poursuit et qu'en théorie, l'agent peut dire qu'il « trouve la personne en question en train de commettre une infraction. » J'estime que ce n'est pas le cas. Il s'agit en fait d'un cas où interviennent les motifs raisonnables. Je me guide sur l'arrêt *Biron* de la Cour suprême — la citation est là avec le numéro de page — selon lequel nous intervenons en nous fondant sur des motifs raisonnables et non pas parce que nous trouvons quelqu'un « en train de commettre une infraction. » Je ne soulève pas ce point parce que je veux défendre les agents de prévention des pertes. Cependant, étant donné que le paragraphe 494(3) du Code criminel exige que l'individu qui est arrêté par un citoyen doit être remis immédiatement à la police, nous avons le devoir de nous rendre sur les lieux, de poursuivre l'arrestation et de suivre le processus. Nous sommes également les agents qui sont chargés de faire enquête sur des allégations selon lesquelles une personne a agi sans autorité pour ce qui est de l'arrestation initiale, en fait, si quelqu'un allègue que l'agent de prévention des pertes n'avait pas le pouvoir d'agir comme il l'a fait. C'est un aspect que nous voulons soulever, pour signaler qu'il y a peut-être un problème ici. La société et la technologie ont beaucoup changé, et il serait peut-être bon que votre comité examine cet aspect.

À part cela, j'aimerais tout simplement répéter que l'ACCP appuie l'adoption du projet de loi C-26, et je répondrai aux questions que vous souhaitez me poser.

**Le président :** Je vous remercie.

**Tom Stamatakis, President, Canadian Police Association:** I appreciate the opportunity to present to your committee today. For those of you who are not familiar with the Canadian Police Association, we represent approximately 53,000 police personnel across Canada. We are the national voice for front line police officers. Our officers, our members serve in about 160 police services across Canada, and they are in Canada's smallest towns, villages, as well as those working in our largest municipal and provincial police services, as well as RCMP members, railway police and First Nations police.

Again, I would thank you for having me here today to speak with you with regard to Bill C-26.

The Canadian Police Association is generally supportive of Bill C-26 as it helps clarify some of the situations where private citizens acting in defence of themselves or their property might be appropriate. However, citizens are not trained in areas such as the proper use of force and methods of detention as law enforcement personnel are. It is of the utmost importance that the public be educated that despite the changes in Bill C-26 and the changes that the bill brings about, a citizen's first reaction to witnessing a crime should be calling the police, as it is the law enforcement personnel who have been entrusted with the task and responsibility of preserving the public peace.

It is important to note that before Bill C-26 was originally introduced in the last Parliament as the former Bill C-60, the Minister of Justice and his department consulted extensively with our association and other law enforcement stakeholders to ensure that our concerns were respected in this legislation. We appreciate their efforts to reach out in that regard. As always, we look forward to any opportunity for further cooperation whenever it is possible.

Police officers have undergone an extensive amount of training that continues long after being hired. Training focuses on protecting the public, who are being victimized by those who engage in criminal activities, as well as protecting the offenders and ensuring that they be detained in a manner respectful of their civil liberties. Officers are trained with the necessary skills to be able to handle the worst-case scenarios.

Police officers are also held accountable by civilian oversight. This is an essential component to law enforcement that private security lacks. Civilian oversight is used to ensure that law enforcement uses their authority in a manner reflective of the law and of civilians' rights and freedoms. This monitoring of police activities hold each police service accountable for the conduct of

**Tom Stamatakis, président, Association canadienne de la police :** Je suis heureux d'avoir la possibilité de prendre la parole devant votre comité aujourd'hui. Pour ceux qui ne connaissent pas bien l'Association canadienne de la police, je dirais que nous représentons environ 53 000 policiers dans l'ensemble du Canada. Nous sommes le porte-parole national des policiers de première ligne. Nos officiers, nos membres travaillent dans près de 160 services de police et on les retrouve dans les petites villes et villages, dans nos grands services de police municipaux et provinciaux, ainsi que dans la GRC, la police des chemins de fer et la police des Premières Nations.

Encore une fois, j'aimerais vous remercier de m'avoir demandé de venir vous parler du projet de loi C-26.

L'Association canadienne de la police appuie d'une façon générale le projet de loi C-26 parce qu'il précise certaines situations dans lesquelles il serait approprié que de simples citoyens agissent pour se défendre eux-mêmes ou pour défendre leurs biens. Évidemment, les citoyens n'ont pas de formation dans des domaines comme l'emploi de la force appropriée et les méthodes de détention, comme en possèdent les membres des services d'application de la loi. Il est extrêmement important que le public soit informé que, malgré les modifications introduites avec le projet de loi C-26 et les changements que ce projet de loi va apporter, la première réaction qu'un citoyen devrait avoir lorsqu'il est témoin d'un crime devrait être d'appeler la police, étant donné que c'est au personnel d'application de la loi à qui ont été confiées la tâche et la responsabilité de préserver l'ordre public.

Il est important de noter qu'avant que le projet de loi C-26 soit présenté initialement au cours de la dernière législature sous la forme de l'ancien projet de loi C-60, le ministre de la Justice et son ministère ont tenu de longues consultations avec notre association et d'autres acteurs du domaine de l'application de la loi pour tenir compte des préoccupations que suscitait ce projet de loi. Nous apprécions les efforts déployés pour nous consulter sur cette question. Comme toujours, nous serons heureux de collaborer avec le gouvernement, chaque fois que cela sera possible.

Les policiers ont une formation approfondie qui se poursuit bien longtemps après qu'ils aient été embauchés. La formation est axée sur la protection des citoyens pour qu'ils ne soient pas victimisés par ceux qui exercent des activités criminelles, ainsi que sur la protection des délinquants puisqu'il faut veiller à ce qu'ils soient détenus tout en respectant leurs libertés et leurs droits civils. Au cours de leur formation, les agents acquièrent les habiletés nécessaires pour traiter les pires scénarios.

Les policiers doivent également rendre des comptes devant des organismes de surveillance civils. C'est un élément essentiel de l'application de la loi que l'on ne retrouve pas dans les services de sécurité privés. La surveillance par un organisme civil a pour but de veiller à ce que les agents d'application de la loi utilisent leurs pouvoirs en respectant la loi ainsi que les droits et les libertés des

its officers, the services they provide and the policies law enforcement professionals operate under.

We should also take care that any changes made within this legislation do not have the unintended consequence of broadening the current mandate of private security, particularly with respect to loss prevention in commercial settings. While I am sympathetic towards storeowners and businesses that wish to minimize losses with respect to the very real concern of shoplifting, we must take care not to go too far in the pursuit of protecting property. It can be tempting to believe that all shoplifters are teenagers committing a crime of opportunity, but factors such as the presence of accomplices, or even in the worst cases gang affiliation, can lead to increased personal danger for private security personnel who try and affect an arrest. We definitely do not want to see a situation where a citizen's arrest is made only to find the suspect's friend or accomplices return for a measure of retribution.

With the technology available today law enforcement are now able to identify people and successfully investigate those who are involved in crimes ranging from the most minor property crime offences to the most serious offences involving personal harm against other persons. Properties can now easily be monitored by quality video devices, and this alone can alleviate risk to the public and security personnel and allow for law enforcement to do their jobs in arresting those who commit crimes.

In summary, we hope to avoid all indications or implications that citizens acting in defence of themselves or of their property are a replacement for professional law enforcement personnel. As I stated before, we are supportive of Bill C-26. Our main concern is the safety of those who protect and those whom we have sworn to protect.

I am grateful to be here today and address you all, and I welcome any questions that you might have.

**The Chair:** Thank you both. We will begin our questioning with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Thank you both for being here and for making interesting presentations. You both raised issues that we have tried to focus in on at committee.

Could I ask you, Mr. Preston, to expand a bit on the difficulties with the CCTV and third-party observation? We asked the people from the Department of Justice about CCTV, but I think I was the first one to raise it. I was actually asking about first-party observation through CCTV, if you see what I

citoyens. Grâce à cette surveillance des activités de la police, celle-ci doit rendre des comptes au sujet du comportement de ses agents, des services fournis et des politiques que doivent respecter les professionnels de l'application de la loi.

Nous devrions également éviter que les changements introduits par ce projet de loi aient pour conséquence imprévue d'élargir la mission actuelle des services de sécurité privée, en particulier pour ce qui est de la prévention des pertes dans les magasins. Je comprends très bien que les propriétaires de magasin et les entreprises souhaitent réduire le plus possible les pertes que leur cause le grave phénomène du vol à l'étalage, mais nous devons éviter d'aller trop loin sur le plan de la protection des biens. On pourrait être tenté de croire que tous les voleurs à l'étalage sont des adolescents qui commettent un crime pour la seule raison qu'ils ont l'occasion de le faire, mais des éléments comme la présence de complices, ou même dans les cas plus graves, l'appartenance à un gang, peuvent aggraver le danger personnel que courent les agents privés qui essaient de procéder à une arrestation. Nous ne voudrions pas nous retrouver dans une situation où, après l'arrestation d'un citoyen, on constate que l'un des complices ou amis du suspect revient pour se venger.

Avec la technologie dont disposent de nos jours les agents d'application de la loi, nous sommes en mesure d'identifier les personnes et de faire des enquêtes sur ceux qui ont participé à des crimes qui vont des infractions mineures contre les biens jusqu'aux infractions les plus graves qui causent des blessures corporelles à d'autres personnes. Il est aujourd'hui facile de surveiller les biens avec des appareils vidéo de qualité et cette technologie permet d'atténuer le risque que court le public et le personnel de sécurité et donne aux agents d'application de la loi les moyens de faire leur travail et d'arrêter ceux qui commettent des crimes.

En résumé, nous espérons qu'il sera clairement compris que les citoyens qui agissent pour se défendre ou défendre leurs biens ne sauraient remplacer le personnel professionnel d'application de la loi. Comme je l'ai déjà dit, nous appuyons le projet de loi C-26. Notre principale préoccupation est la sécurité de ceux qui sont chargés de protéger des biens et de ceux que nous avons fait le serment de protéger.

Je suis très heureux d'être ici et de prendre la parole devant vous; je serai heureux de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci à vous deux. Nous allons commencer nos questions en donnant la parole à la vice-présidente du comité, le sénateur Fraser.

**Le sénateur Fraser :** Merci à tous les deux d'être venus et de nous avoir présenté des exposés intéressants. Vous avez tous les deux soulevé des questions sur lesquelles le comité a essayé de se pencher.

Puis-je vous demander, M. Preston, de nous en dire davantage sur les difficultés que pose la télévision en circuit fermé et l'observation de la situation par des tiers? Nous avons interrogé des représentants du ministère de la Justice au sujet de la télévision en circuit fermé et je crois que j'ai été la première à

mean. If I see on my closed circuit television someone doing something wrong, does that count as finding the person if I go down and do a citizen's arrest? The answer was basically yes, that there was jurisprudence to that effect. You raise a more pertinent point, which is when someone else sees it.

What do the police do when you get a call and someone has made a citizen's arrest, maybe a security guard, probably at this point, and that person was not the person who saw the crime being committed? What do or can the police do when they arrive on the scene on that circumstance?

**Mr. Preston:** We can still take the arrest over. One of the things we have to look at is are we continuing their arrest, which raises the issue that I was commenting on about if we are continuing with their actual arrest there is a concern that we are continuing a potentially unlawful arrest.

When we arrive, if we are given the full details of what happened, unlike a citizen, we have greater powers, and we can operate off of reasonable and probable grounds. I can, on that basis, make the arrest.

**Senator Fraser:** On the basis that a witness has told you that?

**Mr. Preston:** The witness has told me what they saw, and therefore I can now act on that basis.

It is not necessarily that we are without authority to move forward with it; it is how we move forward with it that potentially raises the concern. As well, there is still the underlying fact of what the Loss Prevention Officers do. They are all done in good faith. The concern, of course, is good faith does not cover you if the law does not say you can do it. That is an issue to address in another forum.

In short, it is not that we are completely without authority. We just have to operate in a different fashion. That assumes that all the front-end police officers understand the fine rules that we are discussing today.

**Senator Fraser:** Do you think they do?

**Mr. Preston:** No.

**Senator Fraser:** Mr. Stamatakis, on the matter of security guards, do you think this bill will have the effect of increasing the number of citizen's arrests conducted by security guards?

**Mr. Stamatakis:** Yes.

mentionner cet aspect. J'ai en fait posé des questions au sujet de l'observation directe par le biais de la télévision en circuit fermé, si vous voyez ce que je veux dire. Si je vois sur ma télévision en circuit fermé quelqu'un commettre une infraction, est-ce que cela équivalait à la trouver en train de la commettre, si je descends dans le magasin pour procéder à une arrestation à titre de simple citoyen? La réponse a été, pour l'essentiel, oui; il y a de la jurisprudence en ce sens. Vous soulevez un aspect qui me paraît plus pertinent, qui fait référence à la situation où c'est une autre personne qui voit ce qui se passe.

Que fait la police lorsqu'elle reçoit un appel téléphonique et qu'on lui dit que quelqu'un a procédé à une arrestation à titre de simple citoyen, peut-être un gardien de sécurité, sans doute à ce moment-là et que cette personne n'est pas celle qui a vu la perpétration de l'infraction? Que font ou que peuvent faire les policiers lorsqu'ils arrivent sur les lieux dans ces circonstances?

**M. Preston :** Nous pouvons quand même prendre en charge la personne arrêtée. Nous devons alors nous demander s'il y a lieu de maintenir l'arrestation, ce qui soulève la question dont j'ai parlé parce que si nous maintenons la personne en état d'arrestation, nous courrons le risque de poursuivre une arrestation qui pourrait être illégale.

Lorsque nous arrivons, si on nous décrit en détail ce qui est arrivé, à la différence d'un simple citoyen, nous possédons des pouvoirs plus étendus et nous pouvons nous baser sur des motifs raisonnables et probables. Ces motifs me permettent de procéder à l'arrestation.

**Le sénateur Fraser :** En vous fondant sur le fait qu'un témoin vous a décrit la situation?

**M. Preston :** Le témoin m'a dit ce qu'il avait vu et je peux maintenant agir en me fondant sur son témoignage.

Ce n'est pas vraiment que nous n'avons pas le pouvoir d'intervenir; c'est la façon dont nous le faisons qui risque de soulever quelques problèmes. Il y a aussi le fait sous-jacent que nous voulons savoir ce que font les agents de prévention des pertes. Ils agissent toujours de bonne foi. Mais bien sûr, ce n'est pas parce qu'ils sont de bonne foi qu'ils sont protégés si le droit précise qu'ils ne doivent pas agir dans ce genre de situation. C'est une question dont il faudra débattre devant une autre instance.

En bref, ce n'est pas que nous ne possédons pas de pouvoirs suffisants. Nous devons tout simplement les exercer différemment. Cela tient pour acquis que tous les policiers de première ligne comprennent les règles subtiles dont nous parlons aujourd'hui.

**Le sénateur Fraser :** Pensez-vous qu'ils les comprennent?

**M. Preston :** Non.

**Le sénateur Fraser :** Monsieur Stamatakis, sur la question des gardiens de sécurité, pensez-vous que le projet de loi aura pour effet d'augmenter le nombre des arrestations effectuées par des gardiens de sécurité?

**M. Stamatakis :** Oui.

**Senator Fraser:** Why?

**Mr. Stamatakis:** I think it gives the security guards the authority to go further than they have been able to before.

**Senator Fraser:** That seems to me like a reasonable reading.

I want to go to your point about training and understanding of the law. In the experience of your members, are security guards, as a broad class, properly trained? Is there a wide variance in the training they receive? This is not a field with which I am familiar, and I need all the information I can get to understand it.

**Mr. Stamatakis:** I would say there is a wide variance. In some cases, security guards receive more training and actually understand what their role is and execute their responsibilities very appropriately. In other cases, they are not as well trained and often take steps that I would argue they are not legally authorized to take with respect to detaining citizens in certain circumstances.

**Senator Fraser:** Can you give me an example?

**Mr. Stamatakis:** One very good example that I would provide is I will use my experience in Vancouver with what is called an ambassador's program, which is essentially a business improvement association-driven initiative where they have retained the services of a private security company and their personnel to conduct certain kinds of activities in the downtown business district of Vancouver. It has been very contentious because, although they have a specific role with respect to assisting the business improvement association members with persons in their premises that are not desirable or are engaging in illegal activities like shoplifting, they have gone further and are starting to require people to move away from what are public spaces and, in some cases, they are detaining people in those public spaces to ask questions, to search and to ask them what their identity is. That is why I said earlier that while we support the bill, we need to be sure that we are still relying on the properly trained and accountable public police to engage in policing activities while still allowing shop keepers and owners, through the private security personnel that they retain to assist them, to be able to take appropriate action when it makes sense to do so.

**Senator Fraser:** Do I have time for a quick supplementary here? No. I can tell the chair is looking patient. I will come for a second round, if I may.

**Senator Di Nino:** Welcome, gentlemen. It is good to have you here to increase our knowledge and understanding of these issues. As my esteemed colleague, Senator Fraser, said, we are not

**Le sénateur Fraser :** Pourquoi?

**M. Stamatakis :** Je pense qu'il attribue aux gardiens de sécurité le pouvoir d'aller plus loin qu'ils pouvaient le faire auparavant.

**Le sénateur Fraser :** Voilà qui me paraît être une interprétation raisonnable.

J'aimerais revenir à votre remarque au sujet de la formation et de la compréhension du droit. D'après l'expérience de vos membres, est-ce que les gardiens de sécurité, en général, sont bien formés? Est-ce que la formation qu'ils reçoivent varie considérablement d'un endroit à l'autre? Ce n'est pas un domaine que je connais bien et j'ai besoin de tous les renseignements que je peux obtenir pour le comprendre.

**M. Stamatakis :** Je dirais que cela varie énormément. Dans certains cas, les gardiens de sécurité reçoivent une formation approfondie et comprennent très bien quel est leur rôle et ils exercent leurs responsabilités de façon tout à fait appropriée. Dans d'autres cas, ils ne sont pas aussi bien formés et prennent souvent des décisions qui, d'après moi, ne sont pas conformes au droit pour ce qui est de détenir des citoyens dans certaines circonstances.

**Le sénateur Fraser :** Pouvez-vous me donner un exemple?

**M. Stamatakis :** Je vais vous donner un très bon exemple à partir de l'expérience que j'ai vécue à Vancouver avec ce qu'on a appelé le programme des ambassadeurs, qui est, pour l'essentiel, une initiative lancée par une association d'amélioration des affaires; ces personnes ont retenu les services d'une société de sécurité privée et de son personnel pour exercer certaines activités dans le secteur commercial du centre-ville de Vancouver. Cette initiative a été très controversée parce que, si ces personnes ont un rôle précis à jouer pour aider les membres de l'association d'amélioration des affaires pour ce qui est des personnes indésirables qui se trouvent dans leurs magasins ou qui exercent une activité illégale comme le vol à l'étalage, ces gardiens ont été plus loin et ont commencé à obliger les gens à quitter des lieux publics et dans certains cas, ils ont détenu des gens dans ces espaces publics pour leur poser des questions, les fouiller et leur demander leur identité. C'est la raison pour laquelle j'ai dit tout à l'heure que, si nous sommes en faveur de ce projet de loi, nous devons veiller à confier les activités policières aux services de police publics dont les membres ont été correctement formés et qui peuvent être amenés à rendre compte de leurs actes, tout en autorisant les propriétaires et les commerçants à prendre des mesures appropriées lorsque cela est justifié, avec le personnel de sécurité privée qu'ils embauchent pour les aider.

**Le sénateur Fraser :** Ai-je le temps de poser une brève question supplémentaire? Non. Je vois que le président s'efforce d'être patient. J'interviendrai au deuxième tour, si je le peux.

**Le sénateur Di Nino :** Messieurs, bienvenue. Il est bon de vous avoir ici pour que nous puissions mieux comprendre ces questions. Comme l'a déclaré mon estimée collègue, le sénateur

experts in these areas, so we need you to come and tell us whether we are going right or wrong.

The first comment I would make in the form of a question is that I think you would agree that there are really not sufficient police officers to be able to deal with the number of petty instances of criminality that happen across particularly a metropolitan city like Toronto, Vancouver or Montreal. Would you agree with that?

**Mr. Stamatakis:** Yes, I would. There is a significant capacity issue in policing in this country today, for sure.

**Senator Di Nino:** The bill was intended, at least to some degree, to cover that absence of sufficient police officers.

The issues that you raise — I was going to say Sergeant Preston, but that is not the case. Superintendent Preston.

**Mr. Preston:** It is all the same.

**Senator Di Nino:** I am sure you have had to deal with that many times.

You talked about cases where closed circuit televisions are being used and the difference between “finds committing” and “reasonable grounds.” When a crime is being committed, tell me how that impacts the action of either a police officer and/or the owner of a property or in many cases someone who the owner has retained. How is that different? If you have either one or both, would you not still have the right to act?

**Mr. Preston:** Again, it depends on the facts in the sense of whether it is personal knowledge or it is something that is being acquired elsewhere. When we speak of “finds committing” — and I am not a legal jurist — the Supreme Court gave us significant guidance. It speaks of “finds committing” in *Biron*. It talks about his power to arrest is based upon his own observation. That is the finds committing component. Whether it is a police officer or a loss prevention officer, if they see it, if it is their senses before them, based on their own observation or senses, then I would say it is the same. They would be able to act. It is where you are not acting on what you are seeing but relying on others to help you form the basis of deciding whether or not you have reasonable grounds. Therefore, you are not acting on finds committing but on the threshold of reasonable grounds. That is where there is a divergence in the law. Police officers under 495 have greater authority than a citizen under 494. I am not sure if I answered your question, senator.

Fraser, nous ne sommes pas des spécialistes de ces domaines et c'est pourquoi nous avons besoin que vous nous disiez si nous nous engageons dans la bonne direction.

Le premier commentaire que je ferai sous la forme d'une question est que je pense que vous seriez d'accord pour affirmer qu'il n'y a pas suffisamment d'agents de police pour s'occuper de tous les cas de petite criminalité que l'on retrouve particulièrement dans de grandes villes comme Toronto, Vancouver ou Montréal. Reconnaissez-vous cela?

**M. Stamatakis :** Oui. Les services de police connaissent tous un problème grave de personnel.

**Le sénateur Di Nino :** Le projet de loi vise, dans une certaine mesure, au moins, à pallier l'insuffisance du nombre des agents de police.

Les questions que vous avez soulevées — j'allais dire sergent Preston, mais ce n'est pas le cas. Commissaire Preston.

**M. Preston :** C'est la même chose.

**Le sénateur Di Nino :** Je suis sûr que vous avez déjà connu ça souvent.

Vous avez parlé des situations où l'on utilise des télévisions en circuit fermé et où il y a une différence entre « trouver en train de commettre une infraction » et « motifs raisonnables. » Lorsqu'un crime est en train d'être commis, dites-moi comment cela influence les mesures qu'un policier ou le propriétaire d'un bien, ou bien souvent quelqu'un qui est embauché par le propriétaire peut prendre? Qu'est-ce qui est différent? Si vous avez l'un ou l'autre ou les deux, n'avez-vous pas tout de même le droit d'intervenir?

**M. Preston :** Là encore, cela dépend de la situation dans le sens où il faut se demander si c'est une connaissance personnelle des faits ou si ce sont des renseignements qui ont été obtenus ailleurs. Lorsque nous parlons de « trouver en train de commettre une infraction » — et je ne suis pas un juriste — la Cour suprême nous a donné des directives importantes. Dans l'arrêt *Biron*, elle parle de « trouver en train de commettre une infraction ». Cet arrêt parle du pouvoir d'arrestation lorsqu'il est fondé sur la propre observation de la personne qui l'effectue. C'est l'élément « trouver en train de commettre une infraction ». Qu'il s'agisse d'un policier ou d'un agent de prévention des pertes, peu importe, s'il voit ce qui se passe, s'il utilise ses sens, s'il observe lui-même la situation, alors je dirais que c'est la même chose. Les deux peuvent intervenir. C'est lorsque vous n'agissez pas en fonction de ce que vous voyez, mais en vous fondant sur ce que vous disent d'autres personnes que vous devez décider si oui ou non vous avez des motifs raisonnables d'intervenir. À ce moment-là, vous n'agissez pas dans un cas de flagrant délit, mais en vous basant sur des motifs raisonnables. C'est là où il y a une différence sur le plan du droit. Aux termes de l'article 495, les agents de police ont des pouvoirs plus étendus que les citoyens aux termes de l'article 494. Je ne suis pas sûr d'avoir répondu à votre question, sénateur.

**Senator Di Nino:** Yes. Let us assume that the police officer is not there and you have a security guard. He or she could act under either one of those two categories to, in effect, detain?

**Mr. Preston:** No, not on the reasonable grounds parts. They do not have the same authority to act on reasonable grounds that a police officer has. That is where it diverges.

**Mr. Stamatakis:** To put it in plain terms, the security guard basically has to see the person committing the offence. The police officer can arrest and detain if someone else gives them a sufficient amount of information where they can form the reasonable grounds.

**Senator Di Nino:** If there is a security guard at a jewelry store and the employee says, “That man running over there just stole a watch,” he cannot act?

**Mr. Preston:** Arguably not.

**Mr. Stamatakis:** Arguably not. The way the law sits today, no.

**Mr. Preston:** The only way around that would be if the person who had the watch stolen was chasing them, and then the fresh pursuit doctrine kicks in, which is in the first subsection of 494.

**Senator Di Nino:** Thank you. That is good explanation.

Mr. Stamatakis, you talked about the responsibility being first and foremost with the police. I think you will agree that the bill recognizes this and that it stresses this on several occasions. That is not a point of disagreement. I think we are all really saying the same thing; am I correct?

**Mr. Stamatakis:** Yes.

**Senator Di Nino:** Thank you for that. You also talk about the education of the public and that the police should be engaged as soon as possible. Do you have any ideas or thoughts you can share with us regarding how that should be done?

**Mr. Stamatakis:** There are a number of ways of doing it. The main message was that we ought not to be leaving the public with the impression with this bill that there is no longer a requirement to engage the police in whatever issue they might be dealing with. From my perspective, the idea would be “Look, the bill gives you some additional opportunities to take some action, but as soon as it is practical, you need to still phone 911, have a police officer attend the scene and gain control of that situation, and follow through in a manner appropriate within the context of the law in this country.”

**Senator Di Nino:** I would see that is relatively easy with organizations from which you hire security guards — with individuals. However, it will be a tougher job to educate the general public that they have a responsibility. However, certainly you are suggesting that would be one of the requirements of the government in ensuring, to the degree that it is possible, an education forum.

**Le sénateur Di Nino :** Oui. Prenons le cas où il n’y a pas de policier et où il y a un gardien de sécurité. Peut-il agir en vertu d’un de ces deux critères pour, en réalité, détenir quelqu’un?

**M. Preston :** Non, pas sur l’élément fondé sur des motifs raisonnables. Ils n’ont pas le même pouvoir d’agir pour des motifs raisonnables que celui que possède un policier. C’est là où se trouve la différence.

**M. Stamatakis :** Pour le dire en termes simples, le gardien de sécurité doit lui-même constater que la personne commet une infraction. Le policier peut arrêter et détenir quelqu’un si une autre personne lui a donné suffisamment de renseignements sur lesquels fonder des motifs raisonnables.

**Le sénateur Di Nino :** S’il y a un gardien de sécurité dans une bijouterie et que l’employé lui dit : « L’homme qui s’enfuit en courant là-bas vient de voler une montre », il ne peut rien faire?

**M. Preston :** Je dirais que non.

**M. Stamatakis :** Je dirais que non. C’est ce que dit le droit actuel.

**M. Preston :** La situation ne serait pas la même si la personne dont la montre a été volée pourchassait le voleur, ce qui déclenche la notion de poursuite immédiate, qui se trouve au premier paragraphe de l’article 494.

**Le sénateur Di Nino :** Merci. C’est une bonne explication.

Monsieur Stamatakis, vous avez parlé du fait que cette responsabilité appartient principalement et surtout à la police. Je pense que vous admettez que le projet de loi tient compte de cet aspect et qu’il le souligne à plusieurs occasions. Ce n’est pas un point de désaccord. Je crois que nous disons tous en fait la même chose; ai-je raison?

**M. Stamatakis :** Oui.

**Le sénateur Di Nino :** Je vous en remercie. Vous avez également parlé d’informer la population et du fait que la police devrait intervenir le plus tôt possible. Avez-vous des idées que vous pourriez nous communiquer sur la façon de le faire?

**M. Stamatakis :** Il y a plusieurs façons de le faire. Le principal message est que nous ne devrions pas donner au public l’impression qu’avec ce projet de loi, il n’est plus nécessaire de demander à la police d’intervenir dans le genre de situation dont il s’occupe. De mon point de vue, l’idée serait celle-ci : « Écoutez, ce projet de loi vous offre quelques possibilités supplémentaires d’intervenir, mais dès que cela est faisable, vous devez quand même appeler le 911, faire venir un policier qui prendra en main la situation et fera un suivi approprié conformément à ce que prévoit notre droit. »

**Le sénateur Di Nino :** Je pense que cela serait assez facile à faire avec les organisations qui louent les services d’agents de sécurité — avec des individus. Cela sera toutefois plus difficile de faire comprendre au grand public qu’il a une responsabilité dans ce domaine. Vous dites néanmoins que le gouvernement devrait veiller, dans la mesure où cela est possible, à lancer une initiative pour informer la population.

**The Chair:** We need to move on.

**Senator Baker:** Let me put it to you straight: I believe that this bill gives an ordinary citizen a power to arrest that a police officer does not have. If you look at section 495, you have the power to arrest somebody who has committed an indictable offence, or somebody who is in the process of committing a criminal offence, which could be hybrid or it could be summary in nature. However, you do not have the authority under section 495 to arrest somebody for a summary conviction offence or a hybrid offence after the fact, unless you catch them during the commission of that offence.

That is the way the courts have interpreted section 495. In fact, that section says explicitly in those very words that a police officer does not have the authority to arrest somebody who has committed an offence that is regarded as being hybrid or summary. That is what it says, exactly.

Yet this bill now gives the citizen the right to make an arrest while it is being committed but also “they make the arrest within a reasonable time after the offence is committed.”

Unless we decide to put that same authority in section 495, we are giving the citizen a right to arrest that you do not have as police officers.

**Mr. Preston:** I might be misunderstanding, but I believe section 495 comments that:

- (1) A peace officer may arrest without warrant
  - (a) a person who has committed an indictable offence or who, on reasonable grounds, he believes has committed. . . .

**Senator Baker:** Continue on. You are not permitted to arrest somebody who has committed a hybrid offence.

**Mr. Preston:** Are we in paragraph 495(1)(a) or subsection 495(2)? Subsection 495(2) is a different aspect. That has to do with whether the criteria for the arrest, which are commonly called the RICE conditions — repetition of offence, identity, attendance in court, destruction of evidence issues. The authority to arrest does exist in paragraph 495(1)(a) but there are caveats.

I apologize for using that prior acronym, but with the conditions in subsection 495(2), often you will not know that because, if you do not know who you are dealing with, you have the authority to act. It is only going into a situation that you had all the factors that are enumerated in subsection 495(2) addressed would you then have a situation where you are precluded from making the arrest, under section 495. We as police officers can still act under section 494.

**Senator Baker:** Superintendent, the words are, and I am quoting from paragraph 495(2)(b):

- (2) A peace officer shall not arrest a person without warrant for

**Le président :** Nous devons passer au suivant.

**Le sénateur Baker :** Je vais formuler cela directement : je pense que ce projet de loi accorde au simple citoyen un pouvoir en matière d'arrestation que ne possède pas le policier. L'article 495 vous donne le pouvoir d'arrêter une personne qui a commis un acte criminel ou qui est en train de commettre un acte criminel, qui pourrait être une infraction mixte ou sommaire. Cependant, vous n'avez pas le pouvoir, aux termes de l'article 495, d'arrêter quelqu'un pour une infraction punissable par déclaration sommaire de culpabilité ou une infraction mixte après le fait, à moins que vous ne preniez la personne en flagrant délit.

C'est ainsi que les tribunaux ont interprété l'article 495. En fait, cet article mentionne expressément dans ces mêmes termes que l'agent de police n'a pas le pouvoir d'arrêter quelqu'un qui a commis une infraction qui est une infraction mixte ou sommaire. C'est exactement ce qu'il dit.

Et pourtant, ce projet de loi accorde maintenant au simple citoyen le droit de procéder à une arrestation pendant que l'infraction est commise, mais également « dans un délai raisonnable après que l'infraction ait été commise. »

À moins d'inclure ce même pouvoir à l'article 495, nous accordons au simple citoyen un droit d'arrestation que les policiers ne possèdent pas.

**M. Preston :** J'ai peut-être mal compris, mais je pense que l'article 495 énonce :

- (1) Un agent de la paix peut arrêter sans mandat
  - a) une personne qui a commis un acte criminel ou qui, d'après ce qu'il croit pour des motifs raisonnables, a commis [...]

**Le sénateur Baker :** Poursuivez. Vous n'avez pas le droit d'arrêter une personne qui a commis une infraction mixte.

**M. Preston :** Sommes-nous à l'alinéa 495(1)a) ou au paragraphe 495(2)? Le paragraphe 495(2) porte sur un autre aspect. Il concerne les critères en matière d'arrestation, que l'on appelle couramment les conditions RICD — récidive, identité, comparution, destruction des preuves. Le pouvoir d'arrestation est prévu à l'alinéa 495(1)a), mais il y a certaines restrictions.

Je vous prie de m'excuser d'avoir utilisé cet acronyme tout à l'heure, mais avec les conditions prévues au paragraphe 495(2), vous ne savez pas souvent tout cela, parce que si vous ne savez pas à qui vous avez affaire, vous avez le pouvoir d'intervenir. C'est seulement dans la situation où sont présents tous les facteurs énumérés au paragraphe 495(2) que vous vous trouvez dans une situation où vous ne pouvez procéder à l'arrestation aux termes de l'article 495. Mais les policiers peuvent néanmoins agir aux termes de l'article 494.

**Le sénateur Baker :** Commissaire, voici les termes et je vais citer l'alinéa 495(2)b) :

- (2) Un agent de la paix ne peut arrêter une personne sans mandat :



(b) an offence for which the person may be prosecuted by indictment or for which he is punishable on summary conviction

That means a hybrid offence.

**Mr. Preston:** Correct.

**Senator Baker:** You are not permitted without a warrant to arrest such a person. That is what it says in clear English, and that has been adjudicated by many courts. I will give you the citation of *Dobrotic*, Court of Appeal of New Brunswick. You are probably familiar with the case. It spells it out specifically.

Under this bill we are passing, a citizen can make an arrest.

**Mr. Preston:** With respect, I have to say that I am not sure I would necessarily completely agree with the situation.

**Senator Baker:** Do you see what I am talking about?

**Mr. Preston:** I do, but paragraph 495(2)(b) is couched on condition of paragraph (d). Paragraph (b) identifies the offence and then (d) kicks it in. Therefore, so you have to say a peace officer shall not arrest without warrant somebody in (b) "in any case where." Now (d) sets out the circumstances you have to consider for the offence identified above.

The factors in paragraph 495(2)(d) are what is commonly referred to by police as the RICE criteria. If you tick them all off, I would agree with you 100 per cent: If a police officer going into a situation had all of these factors ticked off, subsection 495(2) is applicable and therefore an arrest cannot be made.

However, going into a situation, you cannot tick them all off in the vast majority of situations.

**Senator Baker:** Why would you support a bill that gives a citizen a greater right to arrest than you do?

**Mr. Stamatakis:** With greatest of respect, senator, I am not sure I agree with you that such is the case in this bill. As a front line police officer, and to echo some of the comments that the superintendent made, we will not know all those things when we are going into a situation. We have the authority to arrest in circumstances where we have reasonable grounds to believe that offence was committed. Therefore, it will be after when you go through the criteria.

I do not believe that this bill does give citizens greater powers of arrest than a police officer.

**Senator Angus:** I want to go further into the grounds that Senator Fraser was raising with you, Superintendent Preston. You told us to look at the scenario where one of the security

b) soit pour une infraction pour laquelle la personne peut être poursuivie sur acte d'accusation ou punie sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire;

Cela veut dire une infraction mixte.

**M. Preston :** Exact.

**Le sénateur Baker :** Vous n'avez pas le droit d'arrêter une telle personne sans mandat. C'est ce qui est précisé clairement et c'est ainsi que de nombreux tribunaux se sont prononcés. Je vais vous citer l'arrêt *Dobrotic*, de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Vous connaissez sans doute très bien cette affaire. Elle traite expressément de cet aspect.

Avec le projet de loi que nous étudions, un simple citoyen peut effectuer une arrestation.

**M. Preston :** Excusez-moi, mais je dois vous dire que je ne suis pas sûr d'être tout à fait d'accord avec la situation.

**Le sénateur Baker :** Voyez-vous ce don je parle?

**M. Preston :** Oui, mais l'alinéa 495(2)(b) est associé à la condition exposée à l'alinéa (d). L'alinéa (b) précise l'infraction et c'est ensuite l'alinéa (d) qu'il convient d'appliquer. Vous devez donc dire par conséquent qu'un agent de la paix ne peut arrêter sans mandat une personne suivant (b) « dans aucun cas où. » Et c'est maintenant l'alinéa (d) qui précise les éléments que vous devez prendre en considération pour l'infraction décrite ci-dessus.

Les éléments énumérés à l'alinéa 495(2)(d) sont ce que les policiers appellent couramment les critères RICP. Si tous ces critères sont remplis, je suis d'accord avec vous à 100 p. 100 : lorsqu'un policier se trouve dans une situation où tous ces critères sont remplis, le paragraphe 495(2) est applicable et il ne peut alors procéder à l'arrestation.

Cependant, concrètement, dans la plupart des cas, il est impossible de conclure que tous les critères sont respectés.

**Le sénateur Baker :** Pourquoi appuyez-vous un projet de loi qui accorde au simple citoyen un droit d'arrestation qui est supérieur au vôtre?

**M. Stamatakis :** Excusez-moi, sénateur, mais je ne suis pas certain que ce projet de loi ait cet effet. Comme policier de première ligne, et pour reprendre certains commentaires qu'a formulés le commissaire, nous ne connaissons pas tous ces éléments lorsque nous intervenons dans une situation donnée. Nous avons le pouvoir de procéder à une arrestation lorsque nous avons des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Ce n'est que par la suite que nous tenons compte de ces critères.

Je ne pense pas que le projet de loi accorde aux particuliers des pouvoirs d'arrestation supérieurs à ceux d'un policier.

**Le sénateur Angus :** J'aimerais poursuivre sur le sujet que le sénateur Fraser a soulevé avec vous, commissaire Preston. Vous nous avez invités à examiner le cas où un des agents de sécurité se

officers is upstairs with the camera and then there is another one. You told the House of Commons the same thing in February.

What do you recommend we do? This bill is designed to clarify the law and ensure that anomalies are removed and clarity is given. If there is an ambiguity here, I guess you are suggesting we should make an amendment and that is great. What do you suggest we say?

**Mr. Preston:** As mentioned, police are not on every street corner. There are resourcing issues, so we recognize there is a point where we have to say citizens will act. Where is that line? At the meeting that was held by Justice, the Law Reform Commission I believe many years ago suggested that anyone “may arrest without warrant a person who he or she believes on reasonable grounds is committing or has just committed a criminal offence.”

It is similar to what is currently before you. Recognize that it is even more expansive than what is before you. I know there is hesitation about expanding powers to the citizens, and I support the comments of the CPA in that there is always risk when citizens intervene. There are risks whenever anybody intervenes. The difference is that we have training and systems on our belt to help us with that and citizens do not. The reality is that citizens will act, and that is why we are in support of it.

However, we still see a potential gap. We pointed out that we know technology advances more quickly than the law, so it is something to consider now that we are having these discussions. That is why I raised it. That would be a fix.

**Senator Angus:** That thing from the Law Reform Commission that you read out?

**Mr. Preston:** I may be wrong on where it came from but, if I recall, at the end of our discussions, that was something that most of the room was comfortable saying. If you are going to try to fix this situation, this also would also alleviate the concern that the average citizen distinguishes between a summary conviction offence and a hybrid offence or an indictable offence. For example, if I hear something at nighttime and look into my neighbour’s backyard, and in her backyard there is someone skulking around, can I do something? If we go straight on the law, trespass by night is a straight summary conviction offence. What is my authority? The average person thinks the neighbour has someone skulking in her backyard so they might go and do

trouve à l’étage avec la caméra de télévision et où il y en a un autre sur place. Vous avez dit la même chose à la Chambre des communes en février.

Que proposez-vous que nous fassions? Ce projet de loi a pour but de simplifier la loi, de supprimer les anomalies et d’expliquer clairement les règles. S’il y a une ambiguïté, j’imagine que vous nous invitez à introduire un amendement et c’est une excellente chose. Que pensez-vous que nous devrions dire?

**M. Preston :** Comme cela a été mentionné, il n’y a pas un policier à tous les coins de rue. Il y a des problèmes de ressource, de sorte que nous savons qu’à un moment donné, les citoyens seront amenés à intervenir. Où tracer la ligne? Au cours d’une réunion avec des représentants du ministère de la Justice, la Commission de réforme du droit, je crois que ça remonte à plusieurs années, proposait ceci : « toute personne peut arrêter sans mandat un individu qui, d’après ce qu’elle croit pour des motifs raisonnables, est en train de commettre ou vient juste de commettre une infraction pénale. »

Cela ressemble à la disposition qui vous est soumise. Il faut reconnaître que cette formulation a une portée plus large que celle qui vous est proposée. Je sais qu’il existe des réticences à élargir les pouvoirs accordés aux citoyens, et j’appuie les commentaires de l’ACP dans la mesure où il y a toujours un risque lorsque les citoyens interviennent. Il y a des risques dans toute intervention. La différence est que nous avons reçu une formation et que nous avons accès à des systèmes qui nous aident dans notre intervention alors que les citoyens n’en ont pas. La réalité est que les citoyens vont intervenir et c’est la raison pour laquelle nous sommes en faveur de ce projet de loi.

Nous considérons toutefois qu’il existe encore une certaine lacune. Nous avons fait remarquer que nous savons que la technologie évolue plus rapidement que le droit, de sorte que c’est un aspect que nous devrions examiner puisque nous parlons de ces questions. C’est la raison pour laquelle j’ai soulevé cet aspect. Ce serait une solution.

**Le sénateur Angus :** Le texte de la Commission de la réforme du droit que vous avez lu, quel est-il?

**M. Preston :** Je me trompe peut-être sur l’origine de ce texte, mais, d’après mon souvenir, à la fin de la discussion, c’était une formulation que la plupart des personnes qui se trouvaient dans la salle étaient prêtes à accepter. Si nous voulons essayer de trouver une solution à cette situation, une telle formulation éviterait de demander aux citoyens ordinaires de faire la différence entre une infraction punie sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et une infraction mixte ou un acte criminel. Par exemple, si j’entends quelque chose la nuit et que je regarde dans la cour de ma voisine et que je trouve quelqu’un qui rôde dans sa cour, puis-je faire quelque chose? Si nous appliquons strictement la loi, nous constatons que l’intrusion de nuit n’est qu’une

something about it. Instinctively, that seems correct. Legally, I suggest they might be in peril.

**Senator Angus:** To summarize, you support the bill as drafted, but you feel there could be some false arrests or bad situations arising if we do not amend this particular section.

**Mr. Preston:** It is certainly a concern given the realities of the way that most large businesses operate in centres today. It is just the way technology is. Let us be honest. It is a lot cheaper to have a CCTV camera set up on every floor than having a loss prevention officer on every floor. The reality is that is what is happening.

**Senator Angus:** To be absolutely clear, because I think you are so polite, neither of you agree, if I believe my own notes, with Senator Baker that you are giving the citizen more power than you all have yourselves with this bill.

**Mr. Stamatakis:** I did not have the Criminal Code in front of me and all that, but no, I do not agree.

**Senator Angus:** Superintendent Preston, the same?

**Mr. Preston:** I would agree.

**Senator Jaffer:** I was interested when you spoke about the training that a police officer receives. One of the things that is concerning me about this bill, and you may not agree with me either, is that the way I understand, in your training, you are taught what is a summary, hybrid and indictable offence. Here, the citizen can only arrest if there is an indictable offence. Is that correct? Is that not what proposed section 494 says?

**Mr. Preston:** That is what 494(1) says. It speaks of any person may arrest where they find committing an indictable offence, but when you move to 494(2), you have finds committing a criminal offence on or in relation to property, so it is a criminal offence. It is more expansive in that section. Depending on who you are or where you are, you might have greater authority. The average citizen can arrest under 494(1) for finds committing an indictable offence. There is a greater expansion when you are dealing with persons in relation to the property.

**Senator Jaffer:** I am just talking about persons, not property.

**Mr. Preston:** The average person can only arrest on indictable or finds committing.

infraction punie par procédure sommaire. Quels sont mes pouvoirs? Le citoyen moyen pense qu'il y a quelqu'un qui rôde dans la cour de la voisine et aurait peut-être tendance à aller voir ce qui se passe et à faire quelque chose. Instinctivement, cela semble acceptable. Juridiquement, je dirais qu'il y aurait du danger à le faire.

**Le sénateur Angus :** Pour résumer, vous appuyez le projet de loi tel que rédigé, mais vous estimez qu'il pourrait donner lieu à des arrestations illégales ou créer des situations non souhaitables si nous ne modifions pas cet article particulier.

**M. Preston :** C'est effectivement une préoccupation qui vient de la façon dont la plupart des grands magasins opèrent de nos jours. C'est une simple question de technologie. Soyons honnêtes. Il est beaucoup moins coûteux de placer une caméra de télévision en circuit fermé à chaque étage plutôt que d'avoir un agent de prévention des pertes posté à chaque étage. La réalité est que les choses se passent ainsi.

**Le sénateur Angus :** Pour être tout à fait clair, parce que je pense que vous êtes tellement polis, mais aucun de vous deux n'est d'accord, si je suis mes propres notes, avec le sénateur Baker pour dire que ce projet de loi accorde au citoyen davantage de pouvoirs que vous en possédez vous-mêmes.

**M. Stamatakis :** Je n'avais pas le Code criminel devant moi, mais non, je ne suis pas d'accord avec lui.

**Le sénateur Angus :** Commissaire Preston, même question?

**M. Preston :** Je suis d'accord.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez parlé de la formation que reçoivent les policiers et cela m'a intéressée. Une des choses qui m'inquiète au sujet de ce projet de loi, et vous ne serez peut-être pas non plus d'accord avec moi là-dessus, est que, d'après ce que j'ai compris, on vous enseigne au cours de votre formation à faire la différence entre une infraction sommaire, une infraction mixte et un acte criminel. Dans ce cas-ci, le citoyen peut uniquement arrêter un particulier s'il s'agit d'un acte criminel. Est-ce bien exact? N'est-ce pas ce que dit le projet d'article 494?

**M. Preston :** C'est ce que dit le paragraphe 494(1). Il dit que toute personne peut arrêter sans mandat un individu qu'elle trouve en train de commettre un acte criminel, mais lorsqu'on passe au paragraphe 494(2), il faut que la personne soit en train de commettre une infraction criminelle sur ou concernant ce bien, de sorte qu'il parle d'infraction criminelle. Le pouvoir d'arrestation est plus large dans cet article. La portée exacte du pouvoir d'arrestation dépend de la personne qui l'exerce et du lieu où elle le fait. Le simple citoyen peut arrêter un individu aux termes du paragraphe 494(1) s'il le trouve en train de commettre une infraction. La portée du pouvoir d'arrestation est plus large lorsqu'il s'agit de personnes et d'infractions relatives à un bien.

**Le sénateur Jaffer :** Je parle uniquement des personnes et non pas des biens.

**M. Preston :** Le simple citoyen peut uniquement arrêter un individu pour un acte criminel ou s'il le prend en flagrant délit.

**Senator Jaffer:** That is the challenge. How does an average person know the difference between a summary offence and an indictable offence?

**Mr. Preston:** Yes. That was one of the concerns I highlighted in my previous example. I agree with you.

**Senator Jaffer:** Could I ask you to look at Bill C-26 and proposed section 34(2)(e) where it talks about reasonable in the circumstances, taking into account the size, age, gender, physical capabilities of the parties to the incident. If you are charging somebody, have you in the past taken gender into account? I have never seen — and perhaps I am wrong — gender being included. How would you go about that? If the person is a woman, would you charge them differently? Can you explain to me how you would implement this paragraph (e)?

**Mr. Preston:** I will be very honest. I was quite surprised to see that listed.

**Senator Jaffer:** It is bothering me.

**Mr. Preston:** I thought of size and age, and physical capability was added, but those are all relevant considerations. By itself, I am not sure how gender would assist. I am just thinking from a front-line perspective when I give advice, when I was on the front line. Gender by itself really should not be a consideration, by itself. It is the other aspects that one looks at.

**Senator Jaffer:** Thank you.

[Translation]

**Senator Dagenais:** I want to say hello to our two witnesses. Of course, I want to say hello to Mr. Stamatakis — a friend and a colleague — with whom I had the pleasure of working at the Canadian Police Association.

I heard you talk about private security and, clearly, I understand your concern regarding private security agencies' powers of arrest. If I have grasped your point of view correctly, your concern is that, at some point, security agents could replace police officers and go beyond the legal limits of their work.

Would you agree that we should limit the power of security officers or their field of activity, their jurisdiction?

[English]

**Mr. Stamatakis:** From the perspective of my organization and the members that I represent, I think it is very important to not only define the powers and the authorities of security guards but also to create appropriate standards with respect to training and introduce some measure of accountability in terms of what happens when things go wrong.

**Le sénateur Jaffer :** C'est là le problème. Comment le citoyen moyen peut-il faire la différence entre une infraction sommaire et un acte criminel?

**M. Preston :** Oui. C'est une des questions que j'ai posées dans mon exemple précédent. Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Jaffer :** Puis-je vous demander d'examiner le projet de loi C-26 et le projet de l'alinéa 34(2)e) qui parle de ce qui est raisonnable dans les circonstances compte tenu de la taille, de l'âge, du sexe, des capacités physiques des parties en cause. Si vous portez une accusation contre quelqu'un, avez-vous déjà tenu compte dans le passé du sexe? Je n'ai jamais vu — et je me trompe peut-être — que le sexe soit inclus. Comment feriez-vous? Si la personne est une femme, allez-vous porter une accusation différente? Pouvez-vous m'expliquer comment vous mettriez en œuvre cet alinéa e)?

**M. Preston :** Je vais vous dire très franchement que j'ai été très surpris de voir cela figurer dans la liste.

**Le sénateur Jaffer :** Cela me dérange.

**M. Preston :** Je pensais à la taille et à l'âge et on a ajouté les capacités physiques, mais ce sont tous des facteurs pertinents. En soi, je ne vois pas comment le sexe pourrait être un critère utile. Je me place du point de vue des agents de première ligne auxquels je donne des conseils, lorsque je travaillais à ce niveau. En réalité, le sexe seul ne devrait pas être pris en considération. Ce sont les autres aspects que l'on examine.

**Le sénateur Jaffer :** Merci.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Je salue nos deux témoins. Évidemment, je salue M. Stamatakis, avec qui j'ai eu le plaisir de travailler à l'Association canadienne des policiers, un ami et collègue.

Je vous ai entendu parler sur la sécurité privée et, évidemment, je comprends votre inquiétude concernant les pouvoirs d'arrestation qui concernent les agences de sécurité privée. Si j'ai bien compris votre point de vue, votre crainte c'est qu'à un moment donné, les agents de sécurité pourraient se substituer aux policiers et aller plus loin que les limites permises de leur travail.

Seriez-vous d'accord pour dire qu'il faudrait délimiter le pouvoir des agents de sécurité ou leur champ d'action, leur territoire?

[Traduction]

**M. Stamatakis :** Du point de vue de mon organisation et des membres que je représente, il me paraît très important non seulement de définir les pouvoirs et les attributions des gardiens de sécurité, mais également d'élaborer des normes appropriées pour ce qui est de leur formation et d'introduire des mécanismes de responsabilisation pour que tout le monde sache ce qui peut arriver lorsque les choses tournent mal.

There is clearly a role for private security in Canada with respect to protection of property, and particularly when private interests are at play. We have seen that occur in this country for quite some time. However, as private security proliferates in the country, there is more and more of a need to very much define what their authorities are and what their role is and to create standards with respect to training and some mechanisms for ensuring that the appropriate level of accountability is in place, which are all things that exist for the highly trained, professional, public police officers that work on the front line in this country.

**The Chair:** I have a supplementary on that. Ontario has legislation in place dealing with this.

**Mr. Stamatakis:** Several provinces have now pretty good legislation in place with respect to that. I do not know that they all do yet. British Columbia has it.

**The Chair:** You are still expressing concern. You mentioned the specific issue in Vancouver.

**Mr. Stamatakis:** It might be that what is missing is the accountability piece. You are still talking about private companies, for the most part. They are profit driven. If you do not define what the appropriate role is for private security in terms of public safety in this country, then it becomes very easy to lose out on that accountability piece. If something goes wrong, if an average Canadian's protected rights are stepped all over, then there is some way of that person having an opportunity to follow up and say, "What happened to me was wrong," and we need to make sure that does not happen again.

**Senator Joyal:** I would like to come back to the brief that Mr. Stamatakis circulated. You also mentioned the same point in your brief, Mr. Preston.

On page 2, I will read the middle paragraph to ensure that we all have it in mind:

Training focuses on protecting the public or being victimized by those who engage in criminal activities as well as protecting the offenders and making sure that they be detained in a manner respectful of their civil liberties.

I think that you alluded to the same point in your brief, Mr. Preston.

Considering that you said there is a proliferation of security guards and security companies, when a person is arrested by a "private citizen," be it a private citizen or a private security guard, who takes care of the rights of the presumed offender he or she is entitled to under the protection of section 10 of the Charter? Section 10 states:

Everyone has the right on arrest or detention

(a) to be informed promptly of the reasons therefor . . .

Bien évidemment, les organismes de sécurité privés ont un rôle à jouer au Canada pour ce qui est de la protection des biens, en particulier, lorsque des intérêts privés sont en jeu. Cela fait déjà pas mal de temps que cela se fait ici. Cependant, à mesure que les agences de sécurité privée se multiplient, il devient de plus en plus nécessaire de définir avec précision leurs pouvoirs, leur rôle et d'élaborer des normes en matière de formation et des mécanismes pour les responsabiliser à un niveau approprié, toutes choses qui existent pour les agents de police publics, professionnels, qui ont reçu une formation poussée et qui travaillent en première ligne dans ce pays.

**Le président :** J'ai une question supplémentaire à ce sujet. L'Ontario a adopté une loi qui traite de ces questions.

**M. Stamatakis :** Il y a plusieurs provinces qui ont adopté maintenant de bonnes lois à ce sujet. Je ne sais pas si elles l'ont toutes fait. Il y en a une en Colombie-Britannique.

**Le président :** Vous n'êtes toujours pas rassuré. Vous avez parlé d'un problème particulier qui se posait à Vancouver.

**M. Stamatakis :** Ce qui manque peut-être est le volet responsabilisation. Nous parlons encore d'agences privées, pour la plupart. Elles sont là pour faire des bénéfices. Si nous ne définissons pas quel est le rôle approprié des agents de sécurité privé, pour ce qui est de la sécurité publique dans ce pays, alors il est très facile de perdre de vue le volet responsabilisation. Si quelque chose tourne mal, si les droits garantis au Canadien moyen ne sont pas respectés, alors il devrait exister une façon pour le citoyen de suivre l'affaire et de dire « Cela n'aurait pas dû m'arriver » et nous devons veiller à ce que cela ne se reproduise pas.

**Le sénateur Johal :** J'aimerais revenir au mémoire que M. Stamatakis a fait circuler. Vous avez également mentionné le même point dans votre mémoire, monsieur Preston.

À la page 2, je vais lire le paragraphe du milieu pour être sûr que nous l'ayons tous à l'esprit :

La formation est axée sur la protection des citoyens pour qu'il ne soit pas victimisé par ceux qui exercent des activités criminelles ainsi que sur la protection des délinquants puisqu'il faut veiller à ce qu'ils soient détenus tout en respectant leurs libertés et leurs droits civils.

Je crois que vous avez fait allusion à ce même aspect dans votre mémoire, monsieur Preston.

Étant donné que vous avez parlé de la multiplication des agences de sécurité et des gardiens de sécurité, lorsqu'une personne est arrêtée par un « simple citoyen », qu'il s'agisse d'un particulier ou d'un gardien de sécurité privé, qui va s'occuper des droits du présumé délinquant que lui garantit l'article 10 de la Charte? L'article 10 énonce :

Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention :

a) d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention; [...]

If you catch someone who is committing a crime, you do not have the time to say, “I arrest you because you do this or do that.” You just try to maintain the person physically. When you arrive on the crime scene, what do you do? Do you take it as if it was you who made the first arrest because you come as a second intervention? There has already been an intervention. What do you do with the person who has been under arrest to protect the rights of that person against self-incrimination, which is a Charter right? That is properly referred to in our brief.

**Mr. Stamatakis:** That is why we made the reference in the brief. We do have the training and the obligation to protect those rights. In answer to the second part of your question, when we arrive at a scene and take over someone who has been detained by a citizen or private security guard, we would act as though that person has not been informed of their section 10 rights and treat the matter as though we are starting from that point.

In fairness to private citizens, though, I must say that, for most of them, once they detain someone or prevent someone from leaving after they have committed an offence, they are not typically then starting to investigate the circumstances around the offence. Typically, that would be what the police would do.

I am not sure that the same sort of jeopardy exists for an offender when they are detained by a private citizen or a private security guard versus when the police arrest or detain someone where we will now engage in an investigation to satisfy whatever elements need to be satisfied of whatever offence was committed.

**Senator Joyal:** Are you aware if private security companies train their personnel how to arrest someone on a “crime scene” or committing a crime once they have seen it on a video or on the floor somewhere in a large store, for instance, or even in any kind of store? Are they trained to inform the person they arrest of their rights under section 10 of the Charter? That could run into Charter challenges. If the person self-incriminates, they could challenge the charge on that basis, that they did not enjoy the protection of the Charter.

**Mr. Stamatakis:** In my experience as a front-line officer, it varies, again. In some cases the security guards will advise or inform whoever they are arresting or detaining that they have these rights; in other cases they will not. In terms of any risk to a potential charge, generally speaking — and I will look for Superintendent Preston to comment as well — our investigation begins when we arrive at the scene and take over the scene. We will rely on the information that another person may give us to form our reasonable grounds for engaging in whatever

Si vous attrapez quelqu’un qui est en train de commettre une infraction, vous n’avez pas le temps de lui dire, « Je vous arrête, parce que vous avez fait ceci ou cela. » Vous essayez simplement de contenir la personne physiquement. Lorsque vous arrivez sur la scène du crime, que faites-vous? Partez-vous du principe que c’est vous qui effectuez la première arrestation parce qu’en vérité vous intervenez en deuxième lieu? Il y a déjà eu une intervention. Que faites-vous pour protéger les droits de la personne qui a été arrêtée contre l’auto-incrimination, qui est un droit garanti par la Charte? Cela est très justement mentionné dans notre mémoire.

**M. Stamatakis :** C’est la raison pour laquelle nous en parlons dans le mémoire. Nous avons reçu la formation nécessaire et nous avons l’obligation de protéger ces droits. Pour répondre à la deuxième partie de votre question, lorsque nous arrivons sur les lieux et prenons en charge la personne qui a été détenue par un citoyen ou par un agent de sécurité, nous agissons comme si la personne n’avait pas été informée des droits que lui accorde l’article 10 et prenons la situation comme si nous commençons à zéro à partir de ce moment-là.

Pour être juste à l’égard des simples particuliers, je dirais que, pour la plupart d’entre eux, lorsqu’ils détiennent quelqu’un ou l’empêchent de quitter les lieux après qu’il a commis une infraction, habituellement, ils ne commencent pas à faire une enquête sur les circonstances entourant l’infraction. Normalement, c’est à la police qu’il appartient de le faire.

Je ne sais pas si l’on peut parler de ce genre d’incrimination pour le délinquant qui est détenu par un simple citoyen ou un agent de sécurité privé par rapport au cas où il est arrêté ou détenu par un policier qui va ensuite faire enquête pour savoir quels sont les éléments à réunir pour décider si une infraction a été commise.

**Le sénateur Joyal :** Savez-vous si les agences de sécurité privées donnent à leur personnel une formation pour ce qui est d’arrêter une personne sur « les lieux du crime » ou qui est en train de commettre un crime lorsque les agents l’ont vu sur un circuit de télévision ou sur place dans un grand magasin, par exemple, et même dans n’importe quel magasin? Ont-ils reçu une formation pour pouvoir informer la personne qu’ils arrêtent des droits que lui accorde l’article 10 de la Charte? Cela pourrait susciter des contestations constitutionnelles. Si la personne s’auto-incrimine, elle pourrait alors contester l’accusation pour cette raison, en disant qu’elle n’a pas bénéficié de la protection de la Charte.

**M. Stamatakis :** D’après ce que j’ai vu quand j’étais agent de première ligne, encore une fois, cela dépend de beaucoup de choses. Dans certains cas, les agents de sécurité vont informer la personne qu’ils arrêtent ou détiennent qu’elle possède les droits dont vous parlez. Dans d’autres cas, ils ne le font pas. Quant à savoir si cela pose un risque en cas d’accusation, d’une façon générale — et j’inviterais le commissaire Preston à intervenir également — notre enquête commence au moment où nous arrivons sur les lieux et prenons en main la situation. Nous nous

investigation we will engage in, but we do it in a manner that recognizes that the offender has rights and we need to respect those rights.

**Senator Joyal:** Whatever the time lapse has been between the moment you arrive on-scene and the moment the person has been “arrested?”

**Mr. Stamatakis:** Yes, if we wanted to rely on self-incriminating statements that were made over that period of time before we arrived on-scene, we would have to go through a number of steps. Essentially, you would have to almost get the offender to repeat the comments to you again after you informed them of their section 10 rights. That is a simple way of describing it.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** Thank you very much for sharing your expertise. I have two issues to discuss with you.

In 2008-09, Quebec adopted Bill 84, which regulates the work of companies involved in private security — surveillance equipment installation — companies that hire guards. You said earlier that the issue was training, which was very random in terms of quality. Do you think that Quebec passing Bill 84, which regulates security officer training and makes it mandatory to investigate their past, may help in using this bill a bit more intelligently?

[English]

**Mr. Stamatakis:** Part of the problem, if I understand your question correctly, is you run into the conflict that sometimes arises when you are dealing with federal legislation and then where the jurisdiction for administering something falls to the provinces. One of the potential conflicts is that we have Bill C-26, but the responsibility for regulating falls to the province. Unless there is consensus or agreement around what the federal legislation means and how it should be followed through on between the federal and provincial governments, then potentially there could be a problem.

**Senator Boisvenu:** Does that mean we should standardize the way those companies or security agents should act in the field?

[Translation]

Second, over the past 20 years, many municipal police agencies have been abolished in Quebec. SQ now takes care of provincial operations and is on site, in rural areas. Municipalities basically subcontract SQ to do what had previously been done by municipal police. One of the most common criticisms in those municipalities concerns the time Sûreté du Québec takes to respond to petty crimes. They react differently depending on the crime, as it is often a matter of conjugal violence, a break-in or

basons sur les renseignements qu’une autre personne peut nous donner pour savoir s’il existe des motifs raisonnables de déclencher une enquête, mais nous le faisons en sachant que le délinquant a des droits et qu’il faut que nous les respections.

**Le sénateur Joyal :** Quel temps peut-il s’écouler entre le moment où vous arrivez sur les lieux et le moment où la personne a été « arrêtée »?

**M. Stamatakis :** Oui, si nous voulons nous baser sur des déclarations incriminantes qui ont été faites avant notre arrivée sur les lieux, nous devons suivre un certain nombre d’étapes. Essentiellement, il faudrait presque demander au délinquant de répéter ses commentaires devant vous, une fois que vous l’avez informé des droits que lui accorde l’article 10. C’est une façon simple de décrire ce genre de situation.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Merci beaucoup de partager votre expertise, j’aurais deux sujets à traiter avec vous.

Premièrement, le Québec a adopté, en 2008-2009, la loi 84, qui vient encadrer le travail des entreprises qui œuvrent dans le domaine de la sécurité privée — installation d’équipement de surveillance — les entreprises qui embauchent des gardiens. Vous disiez tantôt que la problématique est la formation qui est très aléatoire sur le plan de la qualité. Selon vous, le projet de loi 84, adopté au Québec, qui vient encadrer la formation des agents de sécurité et oblige à faire enquête sur leur passé, est-ce que cela peut faire en sorte que ce projet de loi va être utilisé de façon un peu plus intelligente?

[Traduction]

**M. Stamatakis :** Une partie du problème, si j’ai bien compris votre question, vient du fait qu’il y a parfois un conflit lorsqu’on applique une loi fédérale alors que la compétence en matière d’administration d’un domaine particulier relève des provinces. Un des conflits potentiels est qu’il y a le projet de loi C-26, mais que la responsabilité de réglementer ce domaine incombe aux provinces. S’il n’y a pas de consensus ou d’entente sur ce que veut dire la loi fédérale ni sur la façon dont elle devrait être appliquée par les gouvernements fédéral et provinciaux, alors cela pourrait poser un problème.

**Le sénateur Boisvenu :** Cela veut-il dire qu’il faudrait normaliser la façon dont les agences et les agents de sécurité agissent?

[Français]

Deuxièmement, on a assisté au Québec depuis 20 ans à l’abolition de beaucoup de corps policiers municipaux. C’est la SQ qui maintenant fait des opérations de nature provinciale et qui est sur le terrain, en campagne. Ce sont les municipalités qui sous contractent dans le fond la SQ, alors que c’était fait avant par les policiers municipaux. Une des critiques qu’on entend le plus dans ces municipalités, c’est le temps d’intervention de la Sûreté du Québec pour des petits délits. Soit qu’on va discriminer le délit,

something similar. A line is drawn, and they have an hour to respond to a break-in. However, in the case of a murder, the response time is 10 minutes. People do not get a quick police response when they live in the country and their home is broken into.

Could this be a tool to provide citizens with some safety — to give them the opportunity to get involved and protect their goods — while not allowing them to chase after the offender or criminal who is often spotted? Canadians defend themselves, and they end up being sued by the criminal because they may have grabbed them too tightly or pinned them to the floor. Does the bill provide security to citizens who often do not have access to quality police services?

[English]

**Mr. Stamatakis:** All police agencies, whether you are talking about a provincial or a municipal police force, struggle with resources and the ability to respond to the demands the public make on us for service. Frankly, we all have to prioritize how we respond to certain calls. Of the highest priority are those calls where a person is at some risk. I would argue that across this country, whether you are with the federal police force or provincial or municipal police forces, we will all respond as quickly as we can to those types of calls where someone is at personal risk of serious injury or harm or even death. I know for a fact that that is a priority for every police organization across this country.

After that, in policing we are all in the same boat. That is why, in other forums, part of what we are requesting is a robust discussion around how we sustain appropriate funding for policing at all levels in this country so that we can respond to crime, particularly those crimes that put people at risk, in a way that Canadians expect from their police forces across the country.

Beyond that, it is a resource issue. Whether it is the municipalities that are in those policing contracts with the provincial force or the municipalities that are funding their own police departments, they have to make decisions around prioritizing the allocation of the revenues that they take in from the taxpayer. That is what it comes down to.

**The Chair:** One way that could improve the situation, at least in terms of public confidence, is for more police officers to get out of their cars. Street patrols are almost a thing of the past in many communities, and keeping in touch and being confident in having a police officer walking the beat, if you will, would, I think, avoid a lot of the situations, certainly the one that was the catalyst for this legislation. In any event, that has been my experience with this issue.

**Senator White:** Thank you for being here, guys.

parce qu'on est souvent face à des violences conjugales, tentatives de meurtre, intrusions de domicile, on va tirer la ligne, une intrusion, on devra mettre une heure pour intervenir alors qu'une tentative de meurtre, en va mettre dix minutes. Des citoyens ne voient pas une intervention policière rapide lorsqu'ils vivent en campagne et subissent une intrusion de domicile.

Est-ce que cela peut être un outil pour sécuriser les citoyens, pour faire en sorte qu'ils puissent intervenir pour protéger leurs biens, tout en ne venant pas après l'agresseur ou sur le criminel qu'on a souvent vu. Un citoyen se défend et ensuite, c'est le criminel qui poursuit la victime parce que bon, il l'a trop serré dans ses bras ou il l'a immobilisé au sol. Est-ce que le projet de loi vient sécuriser les citoyens qui souvent n'ont pas une qualité de services des corps policiers?

[Traduction]

**M. Stamatakis :** Tous les services de police, que l'on parle de service de police provincial ou municipal, manquent de ressources et n'ont pas toujours les moyens de répondre aux demandes de la population. Je dois avouer que nous devons établir des priorités pour ce qui est de répondre à certains appels. La priorité la plus forte est attribuée aux appels qui concernent une personne en danger. Je dirais que dans le pays tout entier, qu'il s'agisse de service de police fédéral ou de services de police municipaux ou provinciaux, nous répondons tous aussi rapidement que nous le pouvons aux appels qui concernent une personne qui risque personnellement des blessures graves, des lésions ou même la mort. Je sais que c'est là la priorité de tous les services de police du Canada.

Pour le reste, tous les services de police sont dans le même bateau. C'est la raison pour laquelle une partie de ce que nous demandons devant d'autres instances est d'avoir une discussion dynamique sur la façon de conserver un financement approprié pour les services à tous les niveaux, pour que nous soyons en mesure de réagir au crime, en particulier au crime qui met en danger les gens, conformément aux attentes des Canadiens à l'égard de tous les services de police.

Au-delà de tout cela, c'est une question de ressources. Qu'il s'agisse de municipalités qui ont conclu des contrats de service de police avec la police provinciale ou de municipalités qui financent leur propre service de police, elles doivent toutes prendre des décisions au sujet de la répartition des revenus que leur fournissent les contribuables. C'est à cela qu'on en arrive.

**Le président :** Une façon d'améliorer la situation, au moins pour ce qui est de la confiance de la population, serait que les agents de police ne restent pas dans leurs voitures. Les patrouilles dans les rues sont presque une chose du passé dans de nombreuses collectivités, alors que garder des contacts avec la population, savoir qu'il y a des policiers qui font la ronde, éviterait, je crois, la plupart des situations délicates, en particulier celle qui est à l'origine de ce projet de loi. En tout cas, c'est ce que j'ai connu dans ce domaine.

**Le sénateur White :** Merci d'être ici, les gars.



In relation to oversight, I want to be clear about the concerns you raised earlier when it comes to private security. In those circumstances, there is still the opportunity for the attending police officer to engage in an investigation in relation to an unlawful arrest that resulted in assault, unlawful confinement and other things. You are really referring to oversight like the B.C. police complaints oversight body, whatever it is. In Ontario, it is the SIU or others. You are not saying that no action could be taken by the attending police officer.

**Mr. Stamatakis:** That is correct. We absolutely do engage in those investigations where it is appropriate to do so.

**Senator White:** In fact, that happens today, so it is not like it would be new for us.

**Mr. Stamatakis:** No.

**Senator White:** Thank you.

[Translation]

**Senator Chaput:** Here is my question. Is a citizen who, without a warrant, arrests the person they find committing an offence really protected if the case goes to court? Does this bill protect people who have to act honestly, but may be taken to court afterwards?

[English]

**Mr. Preston:** I want to make sure I got the question right. I apologize if I got it wrong.

Assuming they act within the four corners of what the law requires — that they have reasonable grounds that an indictable offence was committed — if, later on, it shows that there was a mistake of fact, they are protected. It is where they did not have the authority — the law does not afford them the authority — that they run the risk.

[Translation]

**Senator Chaput:** Who will inform them of what the legislation contains? How will they know what the legislation contains so that they can protect themselves?

[English]

**Mr. Stamatakis:** Citizens act now. If people are in their homes or running their businesses and someone comes into their businesses to steal something or is in their homes threatening them, citizens act now; they have always acted.

**Senator Chaput:** I understand.

**Mr. Stamatakis:** As Mr. Preston said, as long as how they are acting is reasonable and what they do after they engage with whoever it is is reasonable, then they are protected. Even if they make a mistake, provided that they are acting in good faith and

Pour ce qui est de la surveillance à exercer, j'aimerais bien comprendre les préoccupations que vous avez soulevées plus tôt au sujet de la sécurité privée. Dans ces circonstances, le policier qui intervient a toujours la possibilité d'effectuer une enquête sur l'arrestation illégale qui a débouché sur des voies de fait, une séquestration ou d'autres choses. Vous faites en réalité référence à la surveillance du genre de celle qu'exerce l'organisme de surveillance des plaintes contre la police de la Colombie-Britannique, ou quel qu'en est le titre. En Ontario, c'est l'UES ou d'autres. Vous n'êtes pas en train de dire que le policier qui intervient ne peut prendre aucune mesure.

**M. Stamatakis :** C'est exact. Nous faisons effectivement ce genre d'enquêtes lorsque cela est approprié.

**Le sénateur White :** En fait, cela se fait déjà de sorte qu'il n'y aurait rien là de nouveau.

**M. Stamatakis :** Non.

**Le sénateur White :** Merci.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Ma question est la suivante : le citoyen qui, sans mandat, peut arrêter une personne qu'il trouve en train de commettre une infraction est-il vraiment protégé s'il y avait un cas de poursuite? Est-ce que ce projet de loi protège la personne qui doit faire l'acte d'honnêteté, mais qui pourrait être poursuivie par la suite?

[Traduction]

**M. Preston :** Je veux être sûr d'avoir bien compris la question. Je vous prie de m'excuser si ce n'est pas le cas.

Si au départ le citoyen a respecté toutes les conditions exigées par la loi — il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte criminel a été commis — et si par la suite, il apparaît qu'il a commis une erreur de fait, il est protégé. C'est lorsque le citoyen n'avait pas le pouvoir au départ — lorsque la loi ne lui accorde pas ce pouvoir — qu'il court un risque.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Qui va les informer de ce qu'il y a dans la loi? Comment vont-ils vraiment connaître ce qui est dans la loi pour pouvoir se protéger?

[Traduction]

**M. Stamatakis :** À l'heure actuelle, les citoyens interviennent. Si les gens sont chez eux ou s'occupent de leur commerce et que quelqu'un vient leur voler quelque chose ou pénètrent dans leur maison pour les menacer, les citoyens se défendent; ils se sont toujours défendus.

**Le sénateur Chaput :** Je comprends.

**M. Stamatakis :** Comme l'a dit M. Preston, pourvu qu'ils agissent de façon raisonnable et que ce qu'ils font après avoir confronté l'individu en question est raisonnable, alors ils sont protégés. Même s'ils commettent une erreur, pourvu qu'ils

that what they do is seen to be reasonable within the context of the law in this country, then they are protected. It is when they are not acting reasonably, when the force they are using is excessive or when their actions are arbitrary and not supported by the circumstances that they are at some risk.

[*Translation*]

**Senator Chaput:** So there are some cases where citizens already do that. What you are saying is that this bill provides them with some security when it comes to the action they will have to take?

[*English*]

**Mr. Stamatakis:** No.

**Senator Chaput:** What is the difference?

**Mr. Stamatakis:** I would have to review the bill again more carefully. It is not so much the bill. In terms of the law, you are entitled to defend yourself and to defend your property, provided that you do so in a manner that is consistent with what the legislation says that you can do.

**The Chair:** I am afraid we will have to wrap it up there.

**Senator Chaput:** Fair enough. Thank you.

**The Chair:** We could go on for some period of time. Thank you, gentlemen.

Our second panel this evening includes Paul Calarco, a member of the Canadian Bar Association; Rick Woodburn, President of the Canadian Association of Crown Counsel; and Marilou Reeve with Legislation and Law Reform, also the Canadian Bar Association.

Welcome. I gather Ms. Reeve will begin. You have the floor.

**Marilou Reeve, Staff Lawyer, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Good afternoon. On behalf of the Canadian Bar Association, I want to thank you for the invitation to appear before the committee today to discuss our submission on Bill C-26.

The Canadian Bar Association is a national association representing 37,000 jurists across Canada. Among the association's primary objectives are seeking improvement in the law and the administration of justice. It is with this objective in mind that we address you today.

CBA's written submission, which you have received, was prepared by members of the National Criminal Justice Section. The section members are criminal law experts, including a balance of prosecutors and defence lawyers from across Canada.

I will now introduce our spokesperson, Mr. Calarco, to you. Mr. Calarco brings a personal perspective to today's proceedings, which encompasses his experience as both a defence lawyer and as a prosecutor. He is a practising criminal lawyer in Toronto but has also served as a part-time assistant Crown attorney for

agissent de bonne foi et que leurs actions semblent raisonnables dans le contexte de notre droit, alors ils sont protégés. C'est lorsqu'ils n'agissent pas de façon raisonnable, lorsqu'ils emploient une force excessive ou lorsque leurs actions sont arbitraires et non justifiées par les circonstances qu'ils courent un risque.

[*Français*]

**Le sénateur Chaput :** Alors il y a des cas où les citoyens le font déjà. Ce que vous dites, c'est que ce projet de loi leur offre une certaine sécurité dans le geste qu'ils auront à poser?

[*Traduction*]

**M. Stamatakis :** Non.

**Le sénateur Chaput :** Quelle est la différence?

**M. Stamatakis :** Il faudrait que j'examine le projet de loi encore une fois plus soigneusement. Ce n'est pas tant le projet de loi. Pour ce qui est du droit, chacun a le droit de se défendre et de défendre ses biens, pourvu que cela soit fait en respectant les conditions qu'impose la loi.

**Le président :** Je pense que nous allons devoir mettre un terme à cette discussion.

**Le sénateur Chaput :** Très bien. Merci.

**Le président :** Nous pourrions effectivement poursuivre assez longtemps cette discussion. Merci messieurs.

Notre deuxième panel de ce soir comprend Paul Calarco, membre de l'Association du Barreau canadien, Rick Woodburn, président de l'Association canadienne des juristes de l'État et Marilou Reeve, Législation et réforme du droit, également de l'Association du Barreau canadien.

Bienvenue à tous. Je crois que Mme Reeve va commencer. Vous avez la parole.

**Marilou Reeve, avocate-conseil, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien :** Bonjour. Au nom de l'Association du Barreau canadien, je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant le comité aujourd'hui pour parler de notre mémoire au sujet du projet de loi C-26.

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe plus de 37 000 juristes dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est en pensant à cet objectif que nous nous adressons à vous aujourd'hui.

Le mémoire de l'ABC, que vous avez reçu, a été préparé par des membres de la Section nationale du droit pénal. Les membres de cette section sont des spécialistes du droit pénal, qui travaillent aussi bien comme poursuivants que comme avocats de la défense.

Je vais maintenant vous présenter notre porte-parole, M. Calarco. M. Calarco apporte un point de vue personnel à la séance d'aujourd'hui, parce qu'il a travaillé à la fois comme avocat de la défense et comme poursuivant. C'est un pénaliste de la pratique privée à Toronto, mais il a également travaillé comme

Ontario, as well as serving as a standing agent for the Attorney General of Canada for six years, prosecuting drug cases in both the provincial and superior courts.

I now turn to Mr. Calarco.

**Paul J. Calarco, Member, Canadian Bar Association:** Honourable senators, self-defence and the defence of property is an area of law that is long overdue for reform. The Canadian Bar Association welcomes the initiative to clarify the law in this area. However, this bill suffers, in our view, from fundamental flaws that make it inappropriate to proceed with.

One of the most fundamental principles of our criminal law is that a person must commit a guilty act and have a guilty mind in perpetrating that act. A person who does a physical act that violates the law but has no accompanying criminal intent is not to be found guilty of an offence. This principle protects the morally innocent.

This bill fails to pay sufficient heed to this most basic principle. By determining that the belief of the accused person in defending his or her person, another person or one's property be based on reasonable grounds and that acts committed be reasonable in the circumstances, this bill risks criminal condemnation of the morally innocent. In order to correct this, the proposed legislation must instead require that a person honestly believe in the existence of a set of circumstances that would justify the use of force and that the force used is reasonable in the circumstances as perceived by the accused.

This proposal would in no way extend the defence to those who do not deserve it, as the reasonableness of the accused's belief is always relevant to its honesty, and the honesty of the belief is subject to testing through the trial process. The better administration of justice and the protection of the innocent require that the bill be amended.

The citizen's arrest provision in this bill is also flawed. It has been stated that the idea of the amendment is to allow property holders such as shopkeepers to protect their property. The bill goes much further than that and, in doing so, risks the encouragement of unlawful arrests by untrained citizens, puts the physical safety of property holders and others at risk and creates significant legal uncertainty.

This bill allows untrained persons to arrest others within a reasonable time of a criminal offence committed in relation to property. This is a wide-ranging power and may be superior to that given to police officers.

procureur de la Couronne adjoint à temps partiel pour l'Ontario, comme agent permanent du procureur général du Canada pendant six ans; il était chargé des affaires de drogue devant les cours provinciales et supérieures.

Je vais maintenant demander à M. Calarco de commencer.

**Paul J. Calarco, membre, Association du Barreau canadien :** Mesdames et messieurs les sénateurs, la légitime défense et la défense des biens sont un domaine du droit qui attendait depuis longtemps d'être réformé. L'Association du Barreau canadien accueille très favorablement l'initiative consistant à clarifier le droit dans ce domaine. Ce projet de loi comporte toutefois, d'après nous, des lacunes fondamentales à cause desquelles il ne convient pas de l'adopter.

Un des principes vraiment fondamentaux de notre droit pénal est qu'une personne doit commettre un acte prohibé et avoir une intention coupable lorsqu'il commet l'acte en question. La personne qui commet l'acte matériel contraire à la loi, mais n'a pas l'intention criminelle qui doit y être associée ne peut être déclarée coupable d'une infraction. Ce principe a pour but de protéger les personnes qui sont moralement innocentes.

Le projet de loi ne tient pas suffisamment compte de ce principe vraiment fondamental. En exigeant que l'accusé qui défend sa personne, une autre personne ou ses biens agisse pour ce qu'il croit être des motifs raisonnables et que les actes qu'il pose soient raisonnables compte tenu des circonstances, ce projet de loi risque de faire condamner pénalement des personnes moralement innocentes. Pour corriger cette lacune, le projet de loi devrait plutôt exiger que la personne croie honnêtement dans l'existence d'un ensemble de circonstances qui justifient l'emploi de la force et que la force utilisée soit raisonnable dans les circonstances, telles que l'accusé les perçoit.

Cette proposition n'aurait aucunement pour effet de permettre à ceux qui ne le méritent pas d'invoquer cette défense, parce que le caractère raisonnable de la croyance de l'accusé concerne toujours l'honnêteté de ce dernier et que l'honnêteté de la croyance peut être vérifiée au cours du procès. L'administration de la justice et la protection des innocents exigent que le projet de loi soit amendé.

La disposition relative à l'arrestation par des citoyens que contient ce projet de loi est également insuffisante. Il a été affirmé que cette modification avait pour effet d'autoriser les propriétaires de biens, comme les commerçants, à protéger leurs biens. Le projet de loi va au-delà de ce scénario, et ce faisant, risque d'inciter des citoyens n'ayant reçu aucune formation à effectuer des arrestations illégales; il met ainsi en danger les propriétaires de biens et les autres et rend le droit très incertain.

Le projet de loi autorise des personnes n'ayant reçu aucune formation à arrêter d'autres individus dans un délai raisonnable après la perpétration d'une infraction pénale commise à l'égard de biens. C'est un pouvoir très large et peut-être supérieur à celui qui est accordé aux policiers.

The phrase “in relation to,” which is in the present legislation and is maintained, does not limit an arrest to an offence on the premises of a store, for example, but would likely include an offence which has some effect on the property or even its value. A reasonable time is undefined and it is subject to misinterpretation. Combining these two proposals is not desirable. One does not wish to put the safety of shopkeepers or any Canadian at risk, and one does not want to create uncertainty in the administration of the law. The citizen’s arrest provision in this bill does that.

While self-defence and the defence of property require clarification, the provisions of the bill are not appropriate and the citizen’s arrest provisions are counterproductive. It is our submission that the bill should not proceed in its present form.

**Rick Woodburn, President, Canadian Association of Crown Counsel:** Honourable senators, I am with the Canadian Association of Crown Counsel, the association that represents the Crown attorneys and the civil Crown all across the country, including the federal Crown attorneys in the civil side. There are about 6,000-plus members across the country, front line Crown attorneys and front line civil lawyers who work for government and so forth.

I am replacing Jamie Chaffe, who some of you may know from a few weeks ago. He brought me in here and dropped me at the table.

If you are watching, thank you very much, Mr. Chaffe.

I would like to extend my gratitude to the committee for allowing me to speak here today and give our views on Bill C-10. Senator White mentioned that my tie was funny — “adventurous” is the word he used. I thought I would wear it because although I might get laughs; I might keep everybody awake with it. If you are falling asleep, look directly at the tie. It takes you off what I am saying.

It is important to note that our mandate is not to comment on the validity of the legislation itself. Just like the people around this table, each of our members has a wide range of views about the validity of the legislation itself. It is best left to others to comment about the validity of the bill itself. We are here to talk about the effect on front-line prosecutors and civil lawyers across the country.

As a front line prosecutor, I can say that the law surrounding self-defence is extremely difficult to understand. I have applied it to everything from assaults all the way up to homicide and have done everything in between, and it has been applied in various circumstances by many prosecutors across the country. It is very

L’expression « concernant », que l’on trouve dans la loi actuelle et qui est conservée, ne vise pas uniquement une arrestation reliée à une infraction commise dans les locaux d’un magasin, par exemple, mais comprendrait probablement une infraction qui a des répercussions sur le bien en question ou même sur sa valeur. Le délai déraisonnable n’est pas défini et risque d’être mal interprété. Il n’est donc pas souhaitable de combiner ces deux propositions. On ne voudrait pas mettre en danger la sécurité des commerçants ou de n’importe quel Canadien et personne ne veut créer de l’incertitude dans l’administration de la loi. La disposition du projet de loi qui touche l’arrestation par des citoyens à ces effets.

Les notions de légitime défense et de défense des biens doivent être précisées, mais les dispositions du projet de loi n’ont pas cet effet et les dispositions relatives à l’arrestation par des citoyens vont à l’encontre du but recherché. Nous estimons que le projet de loi ne devrait pas être adopté sous sa forme actuelle.

**Rick Woodburn, président, Association canadienne des juristes de l’État :** Honorables sénateurs, je suis membre de l’Association canadienne des juristes de l’État, l’association qui représente les procureurs de la Couronne et les avocats de la Couronne dans l’ensemble du pays, y compris les procureurs de la Couronne fédéraux qui s’occupent d’affaires civiles. Elle regroupe plus de 6 000 membres, des procureurs de la Couronne de première ligne, des avocats de droit privé de première ligne qui travaillent pour le gouvernement, notamment.

Je remplace Jamie Chaffe, dont certains d’entre vous se souviennent peut-être parce qu’il était là il y a quelques semaines. Il m’a amené ici et m’a abandonné à cette table.

Si vous regardez la séance, sachez que je vous remercie beaucoup, M. Chaffe.

J’aimerais exprimer ma reconnaissance au comité de me permettre de prendre la parole aujourd’hui et de vous présenter notre point de vue sur le projet de loi C-10. Le sénateur White m’a dit que ma cravate était drôle — « audacieuse » est l’adjectif qu’il a utilisé. J’ai pensé la porter parce qu’au risque de faire rire certaines personnes, je réussis peut-être, grâce à elle, à ce que personne ne s’endorme. Si vous avez envie de dormir, il vous suffira de regarder ma cravate. Cela vous évitera de penser à ce que je dis.

Il est important de noter que notre mandat ne consiste pas à faire des commentaires sur la validité du projet de loi lui-même. Tout comme les personnes qui sont assises autour de cette table, chacun de nos membres a un point de vue différent sur la validité du projet de loi lui-même. Il est préférable de laisser à d’autres le soin de faire des commentaires sur sa validité. Nous sommes ici pour parler des effets qu’il pourrait avoir sur les poursuivants et sur les avocats du domaine civil de l’ensemble du pays.

En tant que poursuivant de première ligne, je peux dire que les règles en matière de légitime défense sont très difficiles à comprendre. Je les ai appliquées dans toutes sortes de situations, depuis les voies de fait jusqu’à l’homicide, et à toutes les infractions entre ces deux extrêmes et elles ont été appliquées

difficult. It has been interpreted, as the Honourable Mr. Nicholson said the other day, probably for about 170 years in its present form. Our belief is that it took that long to figure out what it meant. It has been interpreted in several cases, *Lavallee* and cases like that, cases that deal with the most miniscule of self-defence arguments all the way up to some of the most important that we have talked about. When we look at it, the law itself has been used and interpreted by the courts.

What you are thinking of introducing is a new law. It is a little different in the Crown's respectful submission. When Bill C-10 came in, we were looking at changing mandatory minimums, so we had a law in place. An assault causing bodily harm: mandatory minimum goes in. For drug offences, mandatory minimum came in.

In this particular case, you are changing the landscape of a defence that is used on a regular basis. It is something that will totally change the legal field. It will be used and interpreted in different ways by various judges, prosecutors and defence lawyers.

I listened to the lively debate. Not only did I hear the debate here today but I listened to the evidence from May 17. I had the opportunity to review it. I noticed that Senator Jaffer was posing some questions about constitutionality and proportionality, and Senator Baker on its constitutionality. Of course, there was lively debate today with regard to it.

Without making comment, those are the things that will be argued in a courtroom. I am not here to stay that Senator Baker is right or wrong. Those are arguments that can be put forward and are litigated because they are unclear. They are unclear to people like you who are in the know about the law and have had an opportunity to review it.

Senator Di Nino commented on the impact on the police, and other pertinent issues. We talked about self-defence and cab drivers. There was a case I dealt with earlier this week with a cab driver and some fares jumping out. What does he do? What are his rights there? He was going to get out. What happened when he got out? He was assaulted and left on the ground. Luckily, there was a CTV camera there to catch what happened and the two perpetrators were eventually arrested.

These are all things we look regarding self-defence and what a citizen will do after they read this.

dans diverses situations par de nombreux poursuivants. Cela est très difficile. Elles ont été interprétées, comme l'a dit l'honorable M. Nicholson l'autre jour, pendant près de 170 ans sous leur forme actuelle. Nous pensons qu'il a fallu tout ce temps pour pouvoir finalement les comprendre. Elles ont été interprétées dans plusieurs affaires, notamment l'affaire *Lavallee* et les affaires de ce genre, des affaires où les tribunaux ont examiné des arguments touchant très accessoirement la légitime défense jusqu'aux affaires les plus importantes dont nous avons parlé. Lorsque nous examinons ces règles, nous constatons qu'elles ont été appliquées et interprétées par les tribunaux.

Vous envisagez d'adopter de nouvelles règles. C'est là quelque chose de légèrement différent de l'avis des procureurs de la Couronne. Lorsque le projet de loi C-10 a été présenté, il s'agissait de changer les peines minimales obligatoires, de sorte que nous avions des dispositions qui étaient en vigueur. Les voies de fait causant des lésions corporelles : passibles d'une peine minimale obligatoire. Infractions relatives aux drogues, passibles d'une peine minimale obligatoire.

Dans ce cas particulier, vous modifiez tout le contexte d'un moyen de défense qui est régulièrement utilisé. C'est une mesure qui va complètement modifier le paysage juridique. Ces règles seront appliquées et interprétées par les juges, les poursuivants et les avocats de la défense.

J'ai écouté un débat assez animé. J'ai non seulement écouté les débats d'aujourd'hui, mais également les témoignages du 17 mai. J'ai eu la possibilité de les étudier. J'ai remarqué que le sénateur Jaffer posait certaines questions au sujet de la constitutionnalité et de la proportionnalité et le sénateur Baker sur la constitutionnalité. Bien entendu, il y a eu un débat animé aujourd'hui sur ces sujets.

Sans faire de commentaire, ce sont là les genres de choses qui seront débattues dans les salles d'audience. Je ne suis pas ici pour dire que le sénateur Baker a raison ou tort. Ce sont là des arguments qui peuvent être présentés et qui seront débattus parce qu'ils ne sont pas clairs. Ils ne sont pas clairs pour des personnes comme vous qui connaissez le droit et qui ont eu la possibilité de l'étudier.

Le sénateur Di Nino a fait des commentaires sur l'effet des règles sur les policiers et sur d'autres questions pertinentes. Nous avons parlé de légitime défense et de chauffeurs de taxi. Je me suis occupé plus tôt cette semaine du cas d'un conducteur de taxi dont les clients s'étaient enfuis sans payer. Que peut-il faire? Quels sont ses droits? Il a décidé de sortir de son véhicule. Qu'est-il arrivé lorsqu'il a quitté son véhicule? Il a été agressé et laissé inconscient. Heureusement qu'il y avait une caméra de télévision en circuit fermé qui a enregistré la scène et les deux agresseurs ont finalement été arrêtés.

Ce sont là des aspects que nous prenons en compte au sujet de la légitime défense et de ce que pourront faire les citoyens après avoir lu ce projet de loi.

Once again, it is not our mandate to go back and forth. However, I can say that the question that has not been asked, in our respectful opinion, is where the resources will come from in order to ensure this goes through. As it stands now, we work in an overburdened justice system. There was a lot of discussion this morning about shoplifters. I can say I spend about one minute on shoplifters because that is all the time I have. On Monday morning, I had 15 witnesses for two assaults causing bodily harm. I had half an hour to talk to them. Everything else gets triaged; it just goes out. We debate about shoplifting, but when it actually comes to our courthouses, we do not have the time or the person-power to deal with it.

I am not talking about us being paid enough. I am talking about having enough people to support this system. That includes having enough police; we talked about police. We talked about courts, judges and magistrates. They are overburdened all across the country.

It is interesting because we triage what we consider less important files, and it is not because we are hard hearted. It is because we have to. We move on to more serious and high profile files. I mean “more serious” in quotation marks.

The phrase “justice for all” will be “justice for victims of murder, rape and robbery” because that is all we will have time for.

We see a trend even now — and we have spoken about it — where prosecutors have to give up their time on bigger files in order to get into courts because there are not enough bodies.

A senior prosecutor from a very highly populated area who will remain unnamed had this quote: “Anything short of bodily harm is essentially triaged out of the system. This means financial crimes, property crimes and impaired driving. The most violence short of a hospital visit results in very meaningless consequences.” In other words, you have to be heading to the hospital before they are able to look at it. “The Criminal Code is shortened to such that the resources can only be dedicated to the most serious crimes.”

It is important to note, also, that while the provincial and federal Departments of Justice struggle to put their finger in the dike, it slowly bleeds money from other resources; for example, the civil side. For the federal prosecutors on the civil side, there have been layoff notices for 100 civil lawyers. These are lawyers that defend lawsuits, lawyers that give opinions on Aboriginal matters, lawyers that write this legislation, and some of them are the ones who translate it correctly into French, which is not an easy task.

Encore une fois, il ne nous appartient pas d'approuver ou de désapprouver cette mesure. Je peux toutefois dire qu'il y a une question qui, d'après nous, n'a pas été posée; c'est celle de savoir d'où viendront les ressources qui permettront de mettre en œuvre ces dispositions. La réalité est qu'actuellement notre système de justice est surchargé. On a beaucoup parlé ce matin des voleurs à l'étalage. Je peux vous dire que je consacre environ une minute aux voleurs à l'étalage parce que c'est tout le temps dont je dispose. Lundi matin, j'avais 15 témoins pour deux agressions ayant causé des lésions corporelles. J'avais une demi-heure pour leur parler. Tout le reste fait l'objet d'un tri; les accusations sont retirées. Nous parlons de vol à l'étalage, mais lorsque les voleurs sont devant nos tribunaux, nous n'avons pas le temps, ni le personnel pour nous en occuper.

Je ne dis pas que nous ne sommes pas suffisamment rémunérés. Je dis que nous n'avons pas suffisamment de personnel pour faire fonctionner le système. Il faudrait avoir suffisamment de policiers; nous avons parlé de la police. Nous avons parlé de tribunaux, de juges et de magistrats. Ils sont partout surchargés de travail.

Cela est intéressant parce que nous écartons ce que nous considérons comme étant les dossiers peu importants. Et ce n'est pas parce que nous sommes endurcis. C'est parce que nous sommes obligés de le faire. Nous nous occupons des dossiers plus graves et plus médiatisés. Lorsque je dis « plus grave », je mets des guillemets.

L'expression « justice pour tous » veut dire « justice pour les victimes de meurtre, de viol et de vol qualifié », parce que ce sont les seules infractions dont nous avons le temps de nous occuper.

Nous constatons même à l'heure actuelle une nouvelle tendance — et nous en avons parlé — à savoir que les poursuivants doivent renoncer à passer trop de temps sur les gros dossiers pour pouvoir se présenter devant les tribunaux, parce qu'il n'y a pas suffisamment de personnel.

Un poursuivant d'expérience qui travaille dans une région très peuplée et dont je tairai le nom, a déclaré ceci : « S'il n'y a pas de lésions corporelles, le dossier est déjudiciarisé. Cela veut dire les crimes financiers, les crimes contre les biens et les conduites avec facultés affaiblies. La violence grave, mais qui ne va pas jusqu'à envoyer la victime à l'hôpital, a des conséquences tout à fait minimales. » Autrement dit, il faut que la victime soit amenée à l'hôpital pour que nous puissions prendre le dossier. « Le Code criminel est réduit à un point tel que les ressources sont uniquement réservées aux crimes les plus graves. »

Il est également important de mentionner que, pendant que les ministères de la Justice fédéral et provinciaux essaient de contenir la situation, le système perd de l'argent dans d'autres secteurs; par exemple, dans le volet civil. Pour les poursuivants fédéraux du côté civil, on a envoyé des avis de congédiement à 100 avocats de ce secteur. Ce sont les avocats qui s'occupent des poursuites contre la Couronne, les avocats qui donnent des avis sur les questions touchant les Autochtones, les avocats qui rédigent ces projets de loi, et certains d'entre eux s'occupent de les traduire correctement en français, ce qui n'est pas une tâche facile.

In our view, this is a change in an existing infrastructure that we cannot manage. We still do not know what the implications of Bill C-10 are for us. I can see it slowly coming in. This follows quickly on the heels of — and we are changing wholesale — a defence that is used on a daily basis across Canada.

It is like that game Jenga that kids play with blocks, where you pull one out of the bottom and put it on the top. You keep doing that and it eventually falls over. In our view, that is what is happening here. We do not have the resources to mandate for this bill.

Thank you. I appreciate the time.

**Senator Fraser:** Might I ask, Mr. Woodburn, where in the country you personally practice?

**Mr. Woodburn:** Halifax, Nova Scotia.

**Senator Fraser:** I wondered if you might be from B.C. because we have had examples of judges speaking out in the strongest possible terms about the overburdened court system. However, I guess that is not the only place where the problem exists.

I would like you to expand a little on the degree to which this bill, if adopted as is, will change the landscape as dramatically as all that. In what ways will your specific job change, become more complicated, take longer or whatever? I mean apart from the obvious point you did make — namely, that every time there is a new law in, there will follow as night to the day a series of legal challenges by defence lawyers — what will this bill do?

**Mr. Woodburn:** With any change comes litigation. That is the simplest answer. I can tell you, senator, that I have a bit of a handle on self-defence, as do my colleagues, the defence bar and the judges. It is very difficult.

When you change that, uncertainty appears. For example, earlier in the week, somebody told me “I will run this because of self-defence.” I said, “That will not fly. I know why and here is the case.” I cannot say that anymore.

I am not sure what will happen. I am not trying to be overly dramatic. I can honestly say I have been through it and I am not sure how some of this applies.

**Senator Fraser:** Can you give me an example of something that is changing that creates uncertainty in your mind about how the courts will rule?

À notre avis, cela instaure un changement dans l'infrastructure existante que nous ne pouvons pas gérer. Nous ne connaissons pas encore quelles seront les répercussions du projet de loi C-10 pour nous. Je vois les choses se profiler. Et cela vient tout juste après — un aspect que nous changeons complètement — un moyen de défense que l'on utilise tous les jours partout au Canada.

C'est comme le jeu Jenga auquel les enfants jouent avec des blocs, il faut retirer le bloc d'en dessous pour le mettre au-dessus. On le fait plusieurs fois et finalement, la tour s'écroule. À notre avis, c'est ce qui arrive ici. Nous n'avons pas les ressources pour mettre en application ce projet de loi.

Merci. Je vous remercie de votre attention.

**Le sénateur Fraser :** Puis-je vous demander, monsieur Woodburn, dans quelle partie du pays vous travaillez?

**M. Woodburn :** À Halifax, en Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Fraser :** Je me demandais si vous ne veniez pas de la Colombie-Britannique, parce que nous avons entendu des juges de cette province parler en termes très durs du fait que le système judiciaire était surchargé. Je ne peux qu'en déduire que ce n'est pas la seule province où l'on retrouve ce problème.

J'aimerais que vous nous en disiez davantage sur la mesure dans laquelle ce projet de loi, s'il est adopté tel que rédigé, va modifier le paysage juridique autant que vous le dites. Comment est-ce que vos fonctions vont changer, devenir plus complexes, prendre plus de temps, par exemple? Je veux dire en plus de l'argument que vous avez présenté — à savoir que, chaque fois que l'on adopte une nouvelle loi, il s'ensuit, comme la nuit suit le jour, une série de contestations présentées par les avocats de la défense — quel sera l'effet de ce projet de loi?

**M. Woodburn :** Il y a toujours des contestations à la suite d'un changement. C'est la réponse la plus simple. Je peux vous dire, sénateur, que je connais pas mal la légitime défense, tout comme mes collègues, les avocats de la défense et les juges. C'est une question fort complexe.

Lorsqu'on modifie ces règles, cela introduit de l'incertitude. Par exemple, au début de la semaine, quelqu'un m'a dit : « Je vais poursuivre : ces affaires à cause de la légitime défense. » J'ai répondu « Cela ne marchera pas. Je sais pourquoi et voici la jurisprudence. » Je ne pourrai plus faire d'affirmations de ce genre.

Je ne suis pas sûr de ce qui arrivera. Je n'essaie pas d'être pessimiste. Je peux vous dire franchement que j'ai étudié ce projet de loi et que je ne sais pas très bien comment certaines dispositions vont s'appliquer.

**Le sénateur Fraser :** Pouvez-vous me donner un exemple d'un élément qui est changé et qui aura pour effet, d'après vous, de créer de l'incertitude sur la façon dont les tribunaux vont l'appliquer?

**Mr. Woodburn:** There is talk of lack of predictability. I can give you an example, though I do not want to appear to say we are on one side or the other.

**Senator Fraser:** No, no.

**Mr. Woodburn:** For example, when you look at the enumerated factors, when they are interpreted, it appears that we are making a list. Senator Jaffer pointed out “Why is gender in there?” When you make a list in the Criminal Code, it is followed. Then when it says, “such other things,” what happens then? That means a lot of other stuff gets in there; whatever the imagination can think of. Believe me, we have brilliant legal minds in this country that can think of almost anything. My colleagues and I sat down and reviewed this and tried to go through and think of the possibilities. We could not and that kind of scared us.

**Senator Fraser:** As we have been told, you do not think this is simplifying, clarifying and making the law easier to apply in self-defence.

**Mr. Woodburn:** I can tell you that if you fill a room full of lawyers and you take a comma out of one piece of legislation and move it into another part, that is a problem.

When you change wholesale a defence that is used on a daily basis across the country, it is easy to predict what will happen. I can give more examples but I am not sure if the chair will allow the time.

**Senator Fraser:** The chair will not let me eat up any more time.

**Mr. Woodburn:** I do have more examples.

**Senator Fraser:** You can submit them in writing to the clerk.

**Mr. Woodburn:** I apologize for not submitting them in writing beforehand.

**Senator Di Nino:** Can I continue briefly? Your witnesses are very important to us.

One of the comments that we have heard frequently and from a wide variety of sources is that the previous legislation was very complex and was, in parts, confusing. This bill, Bill C-26, has in effect eliminated some of that complexity and confusion. Are you saying you disagree with this wide body of opinion that we have?

**Mr. Woodburn:** I am not disagreeing or agreeing with the wide body of opinion. I cannot disagree or agree with what individuals like Mr. Calarco said because our mandate is not to do that.

The legislation around self-defence is complex. There is no denying that. When you read it, it is complex, but it has been figured out. It took 170 years to do it, but it is figured out. We have cases like *Cinous*, *Lavallee* and others like those to aid us in how to apply it. I applied it very recently in a homicide. I knew

**M. Woodburn :** On parle d'un manque de prévisibilité. Je peux vous donner un exemple, bien que je ne veuille pas sembler dire que nous sommes en faveur ou contre quoi que ce soit.

**Le sénateur Fraser :** Non, non.

**M. Woodburn :** Par exemple, prenons les facteurs énumérés, lorsqu'ils sont interprétés, il semble que nous faisons une liste. Le sénateur Jaffer a demandé : « Pourquoi avoir placé le sexe dans cet article? » Lorsqu'on introduit une liste dans le Code criminel, cette liste est utilisée. Et lorsque la disposition dit « et les choses de ce genre », qu'est-ce qui se passe? Cela veut dire qu'on introduit beaucoup d'autres éléments; tout ce que l'on peut imaginer. Croyez-moi, nous avons dans notre pays des esprits juridiques brillants qui peuvent imaginer à peu près n'importe quoi. Mes collègues et moi nous sommes réunis pour examiner ce projet de loi, le comprendre et penser à toutes les possibilités. Nous n'avons pas réussi à le faire et cela nous a inquiétés.

**Le sénateur Fraser :** On nous a dit que ce projet de loi allait simplifier, préciser et faciliter l'application des règles de la légitime défense, mais ce n'est pas ce que vous pensez.

**M. Woodburn :** Je peux vous dire que si vous réunissez un groupe d'avocats et que vous retirez une virgule d'une disposition pour la placer ailleurs, cela constitue un problème.

Lorsque vous changez complètement un moyen de défense qui est utilisé tous les jours dans l'ensemble du pays, il est facile de prédire ce qui va arriver. Je pourrais vous donner d'autres exemples, mais je ne suis pas sûr que le président nous accorde le temps de le faire.

**Le sénateur Fraser :** Le président ne va pas me laisser utiliser plus de temps.

**M. Woodburn :** J'ai effectivement d'autres exemples.

**Le sénateur Fraser :** Vous pourrez les présenter par écrit à la greffière.

**M. Woodburn :** Je vous demande de m'excuser de ne pas vous les avoir présentés avant par écrit.

**Le sénateur Di Nino :** Puis-je poursuivre brièvement? Vos témoignages sont très importants pour nous.

Un des commentaires que nous avons entendus fréquemment et de sources très diverses est que les dispositions antérieures étaient très complexes et que parfois elles créaient de la confusion. Êtes-vous en train de contester ce qui ressort de cet ensemble d'opinions?

**M. Woodburn :** Je ne conteste pas et n'accepte pas toutes ces opinions. Je ne peux pas contester ou accepter ce que des personnes comme M. Calarco déclarent parce que ce n'est pas notre rôle.

Les dispositions en matière de légitime défense sont complexes. Cela est incontestable. En les lisant, vous constatez qu'elles sont complexes, mais elles ont été expliquées. Il a fallu 170 ans pour le faire, mais cela a été fait. Nous avons des décisions comme les arrêts *Cinous*, *Lavallee* et d'autres qui nous aident à les appliquer.



exactly what I was doing and the defence lawyer knew what was going on. We made our arguments based on the enumerated grounds in *Cinous*.

Is that case still valid? I do not know. Will it be re-litigated? Yes, it will. This will all be re-litigated, which will take time and court time, because that is where it will happen. Also, cases where we used to be sure about the law, we no longer can be sure about the law. Therefore, it will have to be litigated. That will increase court time and people's defence lawyers will say they are not sure how it will come out. How can they tell their clients they do not know, so they should plead guilty? They are not.

**Senator Di Nino:** Obviously, you are disagreeing but that is another issue.

Mr. Calarco, we heard from the previous witnesses, the CPA and CACP. One of the comments made was that these acts are going to happen. They are happening now where, under the laws of the country, there is some ability for citizens who have been offended by an act against themselves or their property to go after the citizen's arrest. This particular bill is giving them a little more leeway in the sense of allowing them to do that and still get better protection from the laws.

Would you think that interpretation is wrong?

**Mr. Calarco:** I do not believe there is any need to change the current section 494. I believe that the proposal not only creates legal uncertainty but risks the safety of, for example, the shopkeeper. You then have a situation under the proposed legislation where a person may make an arrest within a reasonable time, which is not defined.

To take an obvious example, a shopkeeper, who may have unquestionably been the victim of an offence, believes that the person who returns to the store two days later committed the offence. He then attempts to arrest that person. The shopkeeper is wrong. The shopkeeper is then acting illegally in attempting to effect the arrest, but has misused the proposed legislation by saying, "I can do this within a reasonable time."

The longer the time frame, the greater danger of the shopkeeper making an error, no matter how well intentioned, thus effecting an illegal arrest. It also increases the danger to a shopkeeper.

It is much more likely that a person would resist a shopkeeper than a uniformed police officer. A uniformed police officer, as the previous witnesses indicated, is trained. They know how to

Je les ai appliqués tout récemment dans une affaire d'homicide. Je savais exactement ce que je faisais et l'avocat de la défense savait très bien ce qui se passait. Nous avons présenté nos arguments qui étaient fondés sur les motifs énumérés dans l'arrêt *Cinous*.

Cette décision est-elle toujours valide? Je n'en sais rien. Va-t-il y avoir d'autres litiges à ce sujet? Certainement. Tout cela donnera lieu à d'autres litiges, qui vont prendre du temps et du temps judiciaire, parce que c'est là que cela se passe. Avant, nous savions très bien ce que disait le droit, mais ce ne sera plus le cas désormais. C'est pourquoi il faudra que toutes ces dispositions soient examinées par les tribunaux. Cela va surcharger les tribunaux et les avocats de la défense diront à leurs clients qu'ils ne sont pas sûrs de la façon dont ces questions seront réglées. Comment peuvent-ils dire à leurs clients qu'ils ne savent pas, et leur demander ensuite de plaider coupable? Ils ne le savent pas.

**Le sénateur Di Nino :** Bien évidemment, vous n'appuyez pas cette mesure, mais c'est là une autre question.

Monsieur Calarco, nous avons entendu d'autres témoins, l'ACP et l'ACCP. Un des commentaires que nous avons entendus est que ce genre de choses allait se passer. Elles se passent maintenant, puisque, selon les lois canadiennes, les citoyens qui ont été victimes d'un acte commis contre eux-mêmes ou contre leurs biens peuvent dans certains cas procéder à une arrestation. Ce projet de loi leur donne un peu plus de latitude dans la mesure où il les autorise à agir de cette façon, et tout en les protégeant mieux.

Pensez-vous que cette interprétation soit erronée?

**M. Calarco :** Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de changer l'article 494 actuel. Je pense que la mesure proposée va non seulement créer de l'incertitude sur le plan du droit, mais également mettre en danger la sécurité, par exemple, des commerçants. Le projet de loi crée une situation où la personne peut procéder à une arrestation dans un délai raisonnable, délai qui n'est pas défini.

Pour prendre un exemple évident, supposons qu'un commerçant, qui a été manifestement victime d'une infraction, pense que la personne qui revient dans son magasin deux jours plus tard est l'auteur de l'infraction. Il tente ensuite d'arrêter la personne. Le commerçant s'est trompé. Il agit donc de façon illégale lorsqu'il tente de procéder à l'arrestation, mais il a mal utilisé le projet de loi en se disant : « Je peux le faire dans un délai raisonnable. »

Plus le délai s'allonge, plus le risque est grand que le commerçant commette une erreur, même s'il est bien intentionné, et effectue ainsi une arrestation illégale. Cela augmente également le danger que court le commerçant.

Il est beaucoup plus fréquent qu'une personne résiste à l'arrestation par un commerçant que par un policier en uniforme. Le policier en uniforme, comme l'ont déclaré les

deescalate situations, and the uniform carries a lot of weight. The police officers should be the front line and shopkeepers should be relying on them as much as possible.

**Senator Di Nino:** Bill C-26 does stress clearly that whatever possible and as soon as possible the job belongs to the police forces of our country. It envisions that. To quote one of the comments I think you made: Subject to interpretation. Obviously, all laws are subject to interpretation. I am not sure that this “reasonable length of time” or some other concerns that they would have are not better in the hands of the judiciary in the sense of allowing them to look at the whole picture and decide that, under the circumstances, this was a just and right action to take.

**Mr. Calarco:** One has to be very careful, senator. Where you are dealing with the initial act of the shopkeeper — and I will use the shopkeeper as an example again — that person is immediately thinking “reasonable time.” The judiciary will have to interpret that, but you do not want the shopkeeper to expose himself or herself to danger. In passing legislation, one wants as much certitude as possible. That simply is not the case here when we are dealing with these ill-defined terms.

When we look at the proposed amendment under paragraph 495(2)(b), the shopkeeper believes on reasonable grounds that it is not feasible in the circumstances for a peace officer to make the arrest. Again, that is a very ill-defined term.

While I understand the bill may strive for this clarity, unfortunately, it does not meet that goal.

**The Chair:** We will have to move on.

**Senator Jaffer:** There are so many questions. I will start with you, Mr. Woodburn.

As you can see, I am very confused. I do not know about Nova Scotia, but in my province, before a charge is laid, the prosecutor has to approve the charge. Therefore, if you look at gender, when you have someone in front of you with a self-defence charge, you will be looking at, “Oh, she is a woman, so the charges will be different.” Have you ever had that situation before?

**Mr. Woodburn:** Our mandate is not to talk about the legislation itself. If you want personal experience, I can talk about that.

In reality, in charging, especially in cross-charges on domestics — I know people at home are cringing right now — sometimes the male is considered dominant just because of gender, and that is a reality.

témoins précédents, a reçu une formation. Il sait comment calmer les situations et l’uniforme impressionne les gens. Les policiers devraient être les intervenants de première ligne et les commerçants devraient s’en remettre à eux chaque fois qu’ils le peuvent.

**Le sénateur Di Nino :** Le projet de loi C-26 souligne clairement que chaque fois que cela est possible et dès que cela est possible, c’est à la police de faire ce travail. C’est ce qu’il prévoit. Pour citer un commentaire que je crois vous avez fait : sous réserve d’une interprétation. Bien évidemment, toutes les lois peuvent être interprétées. Je ne suis pas certain que ce « délai raisonnable » ou les autres questions qu’ils pourraient se poser ne devrait pas être confiée aux tribunaux dans le sens qu’ils sont autorisés à examiner l’ensemble des circonstances et à décider que, dans ce cas, c’était la chose à faire.

**M. Calarco :** Il faut être très prudent, sénateur. Dans le cas du premier acte posé par le commerçant — et je vais reprendre encore une fois l’exemple d’un commerçant — cette personne pense immédiatement « délai raisonnable ». Les tribunaux devront interpréter cette expression, mais il n’est pas souhaitable que le commerçant risque, lui, de commettre une erreur. Lorsqu’on adopte un projet de loi, il est bon qu’il soit aussi clair que possible. Ce n’est tout simplement pas le cas ici parce que nous avons des expressions mal définies.

Avec la modification proposée par l’alinéa 495(2)b), le commerçant doit croire, pour des motifs raisonnables, que l’arrestation par un agent de la paix n’est pas possible dans les circonstances. Là encore, c’est une expression qui est très mal définie.

Je sais que le projet de loi essaie d’être précis, mais malheureusement, ce n’est pas le résultat obtenu.

**Le président :** Nous allons devoir passer à un autre intervenant.

**Le sénateur Jaffer :** Il y a tant de questions à poser. Je vais commencer par vous, monsieur Woodburn.

Comme vous pouvez le constater, je ne comprends pas très bien tout cela. Je ne sais pas comment se font les choses en Nouvelle-Écosse, mais dans ma province, avant de porter une accusation, le poursuivant doit l’approuver. Par conséquent, si vous prenez le sexe, lorsque vous avez quelqu’un devant vous qui fait l’objet d’une accusation reliée à la légitime défense, il faut vous demander : « Oh, c’est une femme, l’accusation devra donc être différente. » Vous êtes-vous déjà trouvé dans ce genre de situation?

**M. Woodburn :** Notre rôle ne consiste pas à parler du projet de loi lui-même. Si vous voulez que je vous parle de mon expérience personnelle, je peux le faire.

En réalité, pour ce qui est des accusations, en particulier lorsqu’il y a des accusations et des contre-accusations dans les situations familiales — je sais que les gens chez moi n’aiment pas du tout entendre ce genre de chose — il arrive que l’homme soit considéré comme dominant, simplement en raison de son sexe, et c’est une réalité.

As to the reasons why it is in this legislation, I will leave that to better people.

**Senator Jaffer:** You talked about *Lavallee*, a decision I am familiar with. Do you think that paragraph 34(2)(f) will change that? Is that what you were trying to imply?

**Mr. Woodburn:** I abstain. I do not have that choice but I decided to do it anyways.

**Senator Jaffer:** Mr. Calarco, the first thing you learn in law are *actus reus* and *mens rea*. Are you saying that this legislation will affect *actus reus*? When you are looking at whether an offence has been committed, you are looking at whether there was an *actus reus* or *mens rea*. Is that what you were saying?

**Mr. Calarco:** The *actus reus* is not affected; the *mens rea* is certainly affected because this bill gives predominance to reasonable grounds, so the objective is emphasized at the expense of the subjective. The defences that should be available to a person are lessened in this legislation.

**Senator Jaffer:** Another concern that I have is that police officers are trained. They know the difference between summary, hybrid and indictable. This legislation, section 494 of the Code, says that it will only be indictable offences for which a citizen can make arrests. How does the citizen know what kind of offence it is?

**Mr. Woodburn:** I am not really sure a lot of times. It is funny to say that, but when you look at a hybrid offence or a straight indictable offence, we are all looking at our code sometimes. Depending on what you are catching them doing, it would be difficult.

**Senator Jaffer:** I understood from the minister — and my colleagues can correct me if I am wrong — this was trying to simplify and make it clear for citizens and for the people who enforce the law.

It is not simple for a citizen to know whether something is an indictable, hybrid or summary offence, and I am really concerned about that.

**Mr. Calarco:** There is great concern. I think it is impossible for the citizen to know, and you also have to distinguish between 494(1) and (2). Subsection 2 permits the arrest without warrant of a person found committing a criminal offence on or in relation to the property. A criminal offence is wider than an indictable or a hybrid offence, as the case may be.

This can create a great deal of confusion; there is no question in my mind about that.

Quant aux motifs pour lesquels cela figure dans le projet de loi, je laisserai à d'autres, plus savants, le soin de l'expliquer.

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez parlé de l'arrêt *Lavallee*, une décision que je connais bien. Pensez-vous que l'alinéa 34(2)(f) va changer cela? Est-ce bien ce que vous vouliez laisser entendre?

**M. Woodburn :** Je vais m'abstenir de répondre. Je n'ai pas ce choix, mais j'ai décidé de le faire de toute façon.

**Le sénateur Jaffer :** Monsieur Calarco, la première chose que l'on apprend en droit est l'élément matériel et l'élément moral. Affirmez-vous que ce projet de loi va modifier l'élément matériel? Lorsque vous essayez de savoir si une infraction a été commise, vous devez vous demander l'élément matériel et l'élément moral sont réunis. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Calarco :** L'élément matériel n'est pas touché, l'élément moral est certainement modifié parce que ce projet de loi donne un rôle prédominant aux motifs raisonnables, de sorte que l'aspect objectif est privilégié aux dépens de l'aspect subjectif. Les moyens de défense que l'on devrait pouvoir invoquer sont réduits par ce projet de loi.

**Le sénateur Jaffer :** Il y a un autre aspect qui me préoccupe, c'est que les policiers reçoivent bien sûr une formation. Ils connaissent la différence qu'il y a entre un acte criminel, une infraction sommaire et une infraction mixte. Ce projet de loi, l'article 494 du Code, énonce qu'un simple citoyen ne peut effectuer une arrestation que s'il s'agit d'un acte criminel. Comment le simple citoyen va-t-il savoir de quel genre d'infraction il s'agit?

**M. Woodburn :** Bien souvent, je n'en suis pas certain moi-même. C'est peut-être drôle à dire, mais lorsqu'il s'agit d'une infraction mixte ou d'un acte criminel simple, il nous arrive de vérifier dans le code. Cela dépend de l'infraction qui est en train d'être commise, c'est parfois difficile.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai compris ce que disait le ministre — et mes collègues peuvent me corriger si je me trompe — que ce projet de loi a essayé de simplifier et de préciser les règles pour le citoyen et pour les gens qui appliquent la loi.

Il n'est pas facile pour un citoyen de décider s'il s'agit d'un acte criminel, d'une infraction mixte ou sommaire et cela m'inquiète vraiment.

**M. Calarco :** C'est effectivement préoccupant. Je crois qu'il est impossible qu'un citoyen sache ce genre de chose et il faut également établir une différence entre le paragraphe 494(1) et le paragraphe 494(2). Le paragraphe 2 autorise l'arrestation sans mandat d'une personne qui est trouvée en train de commettre une infraction criminelle sur le bien ou concernant celui-ci. La notion d'infraction criminelle est plus large que celle d'acte criminel ou d'infraction mixte, selon le cas.

Cela risque d'entraîner beaucoup de confusion; j'en suis vraiment convaincu.

**Senator Jaffer:** When the minister was before us about this list that they set in the act, he said that it was a non-exhaustive list, so there can be other things added to it.

[*Translation*]

**Senator Dagenais:** I want to thank the witnesses. My question is for Mr. Woodburn.

I have listened to you carefully. Do you not feel that the bill as such could make our justice system work better? It would provide us with a less ambiguous piece of legislation that would allow people to stop criminals caught in the act and, of course, the police could solve crimes more quickly as a result. Improved legislation could help avoid longer investigations into finding the perpetrator of a crime.

[*English*]

**Mr. Woodburn:** That is a good question. I can give an example where, some years ago, the drinking and driving law was changed to remove a defence commonly known as the Carter defence. That change was made to facilitate courts moving faster and eliminating a defence or a loophole that they thought was there as far as drinking and driving goes.

Because they removed the Carter defence, our brilliant legal minds across the country — and I am not being facetious; these are very smart people — have come up with another defence whereby they are directly attacking the machine. Now, we have gone from a Carter defence that can take half a day of trial to having experts talking about the machine itself, how it works and whether it was used properly, which can take days. I have had those.

When we see a change in legislation to something like self-defence, which is just a part of our justice system like our skin is a part of our body, something drastic will happen. There will be litigation. I cannot go through the legislation itself, line by line, and tell you why, but just because it is shorter does not mean it is simpler. I apologize if I cannot fully answer your question, but I can at least give a glowing example of how things will increase.

**Senator Baker:** I would like to congratulate the three witnesses for their excellent presentations. When you look at Westlaw or Carswell, Mr. Calarco and Mr. Woodburn have quite a history there. Mr. Calarco is up to about 200 reported cases now, so he has dealt with practically every case you can think of.

I will not ask them to give a judgment to determine whether or not I was right or the police officers were right. Something that bothers me is that I believe, from just looking at it and being on legal committees for the last 43 years here on Parliament Hill, that the citizen is being given an authority to arrest, as you point out,

**Le sénateur Jaffer :** Lorsque le ministre a comparu devant le comité et nous a parlé de la liste qui figure dans la loi, il a dit que c'était une liste non limitative, de sorte qu'il est possible d'ajouter d'autres éléments.

[*Français*]

**Le sénateur Dagenais :** Je remercie les témoins. Ma question s'adresse à M. Woodburn.

Je vous ai écouté attentivement. Ne pensez-vous pas que le projet de loi comme tel pourrait faciliter notre système de justice? Cela permettrait d'avoir un droit moins vague qui permettrait d'intercepter un criminel pris sur le fait et, bien entendu, cela pourrait aider la police à résoudre plus rapidement le crime. Cela éviterait peut-être de se lancer dans une enquête beaucoup plus longue qui permettrait de retrouver l'auteur du crime.

[*Traduction*]

**M. Woodburn :** C'est une bonne question. Je peux vous donner un exemple; il y a quelques années, nous avons changé les lois sur la conduite en état d'ébriété pour supprimer un moyen de défense que l'on appelait souvent la défense Carter. Cette modification devait accélérer le travail des tribunaux et supprimer une défense ou une échappatoire reliée aux accusations de conduite en état d'ébriété.

Lorsque la défense Carter a été supprimée, les esprits juridiques brillants du Canada — et je suis sérieux; ce sont des gens très intelligents — ont imaginé un autre moyen de défense qui consiste à attaquer directement l'appareil. Nous sommes donc passés de la défense Carter qui peut prendre une demi-journée dans un procès aux témoignages des experts au sujet de l'appareil lui-même, de son fonctionnement et de son utilisation, ce qui peut prendre plusieurs jours. Je me suis occupé de ce genre d'affaires.

Lorsqu'un projet de loi modifie quelque chose comme la légitime défense, qui fait partie de notre système judiciaire tout comme la peau fait partie de notre corps, cela a de graves répercussions. Il y aura des procès. Je ne peux pas passer en revue le projet de loi lui-même, ligne par ligne, et vous expliquer pourquoi, mais ce n'est pas parce qu'il est plus court qu'il est plus simple. Je vous prie de m'excuser de n'avoir pas répondu complètement à votre question, mais je peux vous donner au moins un bon exemple des raisons pour lesquelles la situation va s'aggraver.

**Le sénateur Baker :** J'aimerais féliciter les trois témoins pour leurs excellents exposés. Si vous lisez Westlaw ou Carswell, vous constaterez que M. Calarco et M. Woodburn sont très souvent mentionnés. M. Calarco s'est occupé de près de 200 décisions rapportées de sorte qu'il est intervenu dans pratiquement tous les genres d'affaires auxquelles vous pouvez penser.

Je ne vais pas demander à ces messieurs de dire si j'avais raison ou si les policiers avaient raison. Ce qui me gêne, c'est que je crois, après avoir simplement examiné cette mesure et avoir siégé sur des comités juridiques pendant les 43 dernières années sur la Colline du Parlement, que l'on accorde au citoyen le pouvoir de procéder

Mr. Calarco, a reasonable time after the actual commission or after the person sees it taking place. A police officer cannot make a warrantless arrest. They cannot walk into somebody's house after a summary conviction offence has taken place and arrest somebody warrantless because section 495 of the Criminal Code says that they cannot do that. It will now enable a citizen to do it under section 494.

The other thing that really stands out in my mind — and it came to me when you were talking about this — is “a reasonable time after,” from an eyewitness account or eyewitness memory. As I recall, the Law Reform Commission of Canada, many years ago — back in 1982 or 1983 — determined in subsequent court judgments that eyewitness evidence is inherently unreliable. We would now put into legislation an authority to arrest based on something that had occurred in the past based on an eyewitness account.

I am wondering why you think this is being brought in. Normally, when a change is brought into legislation, it is usually because of a determination by a court, usually the Supreme Court of Canada. What case is it that caused the government to bring in this particular measure? If it is the *Chen* case, he was found innocent.

**Mr. Calarco:** I certainly would not attempt to speak for the ministry as to precisely what drove them and members of Parliament to support the legislation. Certainly, *Chen* does arise from Toronto, and I am somewhat familiar with that case. Mr. Chen, as you pointed out, senator, was acquitted under the existing law.

That is part of the reason why I see no need to change the existing law.

As to the second point you were making in regard to summary offences, if we take an example, perhaps “cause disturbance” under section 175 of the code, under the proposed legislation, the private citizen could affect an arrest for causing a disturbance in relation to property, because their next door neighbour was unduly noisy or kids were playing their radios too loud outside their house, a day, two days or more afterward. It leads to a great deal of uncertainty and not to the sort of orderly conduct that is important. That is something much better left to police officers.

**Senator Baker:** The words, “a reasonable time” are heavily litigated under section 11(b) of the Charter. “To be tried within a reasonable time” are the exact words that are there, and that has been judged to be a very complicated procedure with inherent problems within the court system — Crown attorneys not available and so on. According to the Crown Attorneys' Association, that will get worse.

à une arrestation, comme vous le faites remarquer, M. Calarco, dans un délai raisonnable après la perpétration d'une infraction ou après que le citoyen ait constaté cette infraction. Un policier ne peut effectuer une arrestation sans mandat. Il ne peut pénétrer dans le logement de quelqu'un si une infraction punissable sur déclaration sommaire de responsabilité a été commise et arrêter sans mandat son auteur parce que l'article 495 du Code criminel dit qu'il ne peut le faire. Le citoyen pourra désormais le faire aux termes de l'article 494.

L'autre aspect qui me frappe vraiment — et j'y ai pensé lorsque vous en avez parlé vous-même — est l'expression « dans un délai raisonnable », d'après la version des faits d'un témoin oculaire ou sa mémoire. D'après ce dont je me souviens, la Commission de réforme du droit au Canada a conclu, il y a de nombreuses années — cela remonte à 1982 ou à 1983 —, à partir de jugements postérieurs, que les témoins oculaires n'étaient pas fiables. Nous allons maintenant introduire dans une mesure législative, le pouvoir d'arrêter quelqu'un en se fondant sur quelque chose qui s'est produit il y a quelque temps, en se fondant sur les affirmations d'un témoin oculaire.

Je me demande si vous pouvez nous expliquer pourquoi cela est ajouté. Normalement, lorsqu'on introduit une modification dans une loi, c'est habituellement à cause d'une décision judiciaire, le plus souvent un arrêt de la Cour suprême du Canada. Quelle est l'affaire qui a poussé le gouvernement à présenter cette mesure particulière? Si c'est l'arrêt *Chen*, il a été déclaré innocent.

**M. Calarco :** Je ne vais pas, bien sûr, tenter de parler au nom du ministère des raisons qui les ont poussés ainsi que les députés à appuyer ce projet de loi. Il est exact que l'affaire *Chen* provient de Toronto, et que je connais assez bien cette affaire. Comme vous l'avez fait remarquer, sénateur, M. Chen a été acquitté selon les règles actuelles.

C'est une partie des motifs pour lesquels j'estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier le droit actuel.

Quant à la deuxième remarque que vous faisiez au sujet des infractions sommaires, si nous prenons un exemple, peut-être le fait de « troubler la paix » aux termes de l'article 175 du code, avec le projet de loi, le simple citoyen pourrait procéder à l'arrestation d'un individu qui troublerait la paix concernant un bien, parce que son voisin faisait trop de bruit ou parce que les enfants faisaient jouer leur radio trop fort à l'extérieur, un, deux ou plusieurs jours après le fait. Cela entraîne une grande incertitude et n'encourage pas le genre de comportement respectueux qui est important. C'est un aspect qu'il est bien préférable de laisser aux policiers.

**Le sénateur Baker :** Les mots « délai raisonnable » ont fait l'objet de nombreux litiges aux termes de l'alinéa 11b) de la Charte. Le droit « d'être jugé dans un délai raisonnable »; ce sont les mots exacts que l'on trouve dans ce document. Il a été jugé que c'était une procédure très complexe qui soulevait des problèmes inhérents au système judiciaire — absence d'un nombre suffisant de procureurs de la Couronne, par exemple. D'après l'Association des juristes de l'État, la situation va encore s'aggraver.

Does that assist at all in defining a reasonable time? I do not know of it in any legislation that is heavily litigated.

**Mr. Calarco:** I do not think that the 11(b) right of trial within a reasonable time would help because you are dealing with such a different situation, months later, depending on the complexity of the case, and even years later.

**Senator Baker:** Drug cases can be years later.

**Mr. Calarco:** Sure, that certainly could be. I think we will be dealing with a much narrower time frame but still a very indefinite time frame.

If I could deal with the other part of your question, sir, regarding the reliability of eye witness identification, inherently unreliable. Courts have stated that over and over and over again. Wrongful convictions based on well-meaning but wrong eyewitness identification, unfortunately, are far too frequent in our country.

**Senator Joyal:** I am happy to follow up on Senator Baker's question because I want to raise an issue that he raised with the previous witnesses and which Mr. Calarco alluded to in his opening statement. Senator Baker commented that this bill would give power to the private citizens that the police would not enjoy in making some arrests.

Did you hear the previous witnesses?

**Mr. Calarco:** I did, senator.

**Senator Joyal:** They were representatives from the police forces. Can you expand more on your opinion on that which runs contrary to the previous witnesses and are more in sync with what Senator Baker contended in his question?

**Mr. Calarco:** Certainly, sir. The main difference is the interpretation of sections 494 and 495. Under section 495, there are specific limitations on the police officer's ability to arrest. That comes in section 495(2). For example, a peace officer shall not arrest a person without warrant for an indictable offence under section 553, the absolute jurisdiction of the provincial judge offences or hybrid offences or summary conviction offences under certain circumstances. The private citizen is not restricted under section 494 with the limitations under section 495(2), so I have to disagree with the previous witnesses.

I know that Senator Baker was not asking for an endorsement of his views or not, but my interpretation of the law is in accordance with Senator Baker.

**Senator Joyal:** On page 4 of this bill it says:

(2) Section 494 of the Act is amended by adding the following after subsection (3):

Est-ce que cela nous aide vraiment à définir ce qu'est un délai raisonnable? Je ne le pense pas si je me base sur toutes les dispositions qui ont fait l'objet de nombreux litiges.

**M. Calarco :** Je ne pense pas que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable garanti par l'alinéa 11b serait utile parce qu'il s'agit d'une situation différente. On parle de mois après le fait, selon la complexité de l'affaire, et même d'années après le fait.

**Le sénateur Baker :** Les affaires de drogue sont jugées des années plus tard.

**M. Calarco :** Oui, cela arrive effectivement. Je crois qu'il s'agira ici d'un délai beaucoup plus court, mais tout de même d'un délai très imprécis.

Permettez-moi de répondre à l'autre partie de votre question, monsieur, au sujet de la fiabilité de l'identification faite par un témoin oculaire. Cette identification est, par nature, peu fiable. Les tribunaux l'ont déclaré à de nombreuses reprises. Les erreurs judiciaires commises parce que des témoins oculaires bien intentionnés ont identifié à tort l'accusé, sont malheureusement bien trop fréquentes dans notre pays.

**Le sénateur Joyal :** Je suis heureux de poursuivre sur la question du sénateur Baker parce que je voulais soulever la question qu'il a soulevée avec les témoins précédents et à laquelle M. Calarco a fait allusion dans sa déclaration préliminaire. Le sénateur Baker a déclaré que ce projet de loi accordait aux simples citoyens des pouvoirs en matière d'arrestation que les policiers ne possèdent pas.

Avez-vous entendu les témoins précédents?

**M. Calarco :** Oui, sénateur.

**Le sénateur Joyal :** C'étaient des représentants de services de police. Pouvez-vous nous en dire davantage au sujet de votre opinion qui va à l'encontre de celle des témoins précédents et qui correspond davantage à ce que soutenait le sénateur Baker sur cette question?

**M. Calarco :** Certainement, monsieur. La principale différence est l'interprétation que nous faisons des articles 494 et 495. Aux termes de l'article 495, le pouvoir d'arrestation des policiers est assorti de restrictions précises. Elles figurent au paragraphe 495(2). Par exemple, un policier ne doit pas arrêter une personne sans mandat pour un acte criminel aux termes de l'article 553, qui attribue une compétence absolue d'un juge de la cour provinciale à l'égard des infractions mixtes, punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et autres, dans certains cas. Le simple citoyen n'est pas assujéti selon l'article 494 aux restrictions du paragraphe 495(2), de sorte que je ne souscris pas aux affirmations des témoins précédents.

Je sais que le sénateur Baker ne me demandait pas si j'appuyais son opinion, mais l'interprétation que je fais du droit correspond à celle du sénateur Baker.

**Le sénateur Joyal :** À la page 4 du projet de loi, on peut lire :

(2) L'article 494 de la même Loi est modifié par adjonction, après le paragraphe (3), de ce qui suit :

(4) for greater certainty a person who is authorized to make an arrest under this section is a person who is authorized by law to do so for the purposes of section 25.

That is essentially what you contend extends the power to private citizens that a police officer would not enjoy under the Criminal Code.

**Mr. Calarco:** Under section 25, sir, is protection of persons acting under authority. This says whatever you are doing is you are deemed to be acting under protection. That certainly provides some protection. The question is whether it is appropriate to extend that protection and will it limit the ability of the wrongly arrested person to recourse through the courts. That is a complicated area. I do not pretend to have the answer to all of that at this moment.

However, when we are dealing with the so-called citizen's arrest and the police arrest and various types of offences, there is no simple answer, no final solution on that.

**Senator Joyal:** This is an additional factor to your own brief and recommendation contending that, in fact, expanding the mandate of private officers or ordinary citizens to make arrests should be avoided in the Criminal Code as much as possible?

**Mr. Calarco:** Yes, sir. As the previous witnesses indicated, it is much better to have a police officer dealing with this situation. There is no question that police officers are better trained at it. As a citizen, I would much prefer to have a well-trained police officer deal with these issues than an untrained private citizen.

**Senator Joyal:** However, what is your position with the security guards? We heard also from the previous witnesses about the expansion of the use of security guards to make arrests on a so-called crime scene where they have not seen what has gone on but have been told by someone watching a television set that there is someone with a red hat and blue jacket and jeans that has been shoplifting in one area of the store. The security guard on the floor was not there and did not see anything and then they are trying to see among all the customers who the person is that they should be "arresting."

**Mr. Calarco:** I think that is a very dangerous area. I do not believe that the observer through closed circuit television, for example, has the power to radio down to someone else and tell someone else to effect that arrest. That does not mean it does not happen continually, especially in large centres and with large stores, in my city, for example, Toronto.

**Senator Joyal:** You, therefore, contend that that arrest could be challenged, be illegal?

(4) Il est entendu que toute personne autorisée à procéder à une arrestation en vertu du présent article est une personne autorisée par la Loi à le faire pour l'application de l'article 25.

C'est pour l'essentiel la disposition qui, d'après vous, élargit le pouvoir accordé aux simples citoyens et que ne possèdent pas les policiers aux termes du Code criminel.

**M. Calarco :** L'article 25, monsieur, traite de la protection des personnes autorisées à agir. Cette disposition énonce que les actes de ces personnes sont réputés autorisés par la loi. Elle accorde donc une certaine protection à ces personnes. On peut se demander s'il est approprié d'étendre cette protection et si cela ne va pas limiter la capacité de la victime d'une fausse arrestation à saisir les tribunaux. C'est un domaine complexe. Je ne prétends pas avoir la réponse à toutes ces questions pour le moment.

Néanmoins, lorsqu'il s'agit de ce qu'on appelle l'arrestation par un simple citoyen, d'arrestation par un policier et de divers types d'infraction, il n'y a pas de réponse simple, ni de solution définitive.

**Le sénateur Joyal :** Cela est un élément qui vient s'ajouter à votre propre mémoire et à votre recommandation d'après laquelle il conviendrait, en réalité, d'éviter autant que possible d'élargir le pouvoir des agents de sécurité privés et des simples citoyens de procéder à des arrestations aux termes du Code criminel?

**M. Calarco :** Oui, monsieur. Comme les témoins précédents l'ont indiqué, il est bien préférable de laisser un policier s'occuper de ce genre de situation. Il est incontestable que les policiers sont bien mieux formés dans ce domaine. En tant que citoyen, je préférerais de beaucoup qu'un policier ayant reçu une bonne formation s'occupe de ces questions plutôt que de les confier à un simple citoyen, sans formation.

**Le sénateur Joyal :** J'aimerais toutefois connaître votre position à l'égard du gardien de sécurité. Les témoins précédents nous ont également parlé du recours accru aux agents de sécurité pour procéder à des arrestations sur ce qu'on appelle les lieux du crime alors qu'ils n'ont pas vu ce qui s'est passé, mais qui ont entendu quelqu'un d'autre qui regardait un écran de télévision leur dire qu'il y avait quelqu'un avec un chapeau rouge, une veste bleue et des jeans qui avait commis un vol à l'étalage dans un secteur du magasin. L'agent de sécurité qui devait être sur place ne l'était pas, n'a rien vu et ils doivent alors essayer de trouver parmi tous les clients quelle est la personne qu'ils devraient « arrêter ».

**M. Calarco :** Cela me paraît un domaine très dangereux. Je ne pense pas que l'agent qui observe la situation à partir d'un écran de télévision en circuit fermé, par exemple, a le pouvoir de dire à quelqu'un par radio qu'il doit procéder à une arrestation. Cela ne veut pas dire que cela arrive régulièrement, en particulier dans les grands centres et dans les grands magasins, dans ma ville, par exemple, à Toronto.

**Le sénateur Joyal :** Vous soutenez donc qu'il serait possible de contester cette arrestation, parce qu'elle est illégale?

**Mr. Calarco:** Absolutely.

**Senator Joyal:** On which ground would you challenge it, to inform us more broadly about your position?

**Mr. Calarco:** Well, the arrest, per se, would be illegal because it is not an arrest within the scope of section 494. However, whether or not you can then fashion a remedy is the issue as to whether or not, for example, if a person was found to have contraband on them, that contraband could be excluded. Certainly an unlawful arrest would have ramifications. The extent of them for the charge is one thing where it is affected by a private citizen. The extent where it is effected by a state agent may be something else. Either way, you are going to have extensive litigation with regard to those, and you may have civil consequences as well.

**Senator White:** I was going to suggest that I thought the legislation was reasonable until you spoke, Mr. Calarco. However, on that, the word “reasonable” it is actually found in the Criminal Code 279 times for a reason because in Canada we like to say that our legislation is reasonable.

I guess I am trying to figure out what you would suggest you would say instead of “reasonable time,” understanding that our Criminal Code continuously uses that terminology so that the courts have an opportunity to judge based on reasonableness.

**Mr. Calarco:** Reasonable will depend on the situation, senator.

**Senator White:** Okay.

**Mr. Calarco:** In this situation, our view is that the citizen’s arrest provision should not be changed and should not include that “reasonable time” because it does endanger or run the risk of wrongful arrests. It can lead to less security, actually, for shopkeepers, and it is better to have peace officers dealing with that.

**Senator White:** However, if I may, there is certainly an inferred reasonableness around citizens’ lawful authority to make an arrest today. There is a level of reasonableness expected as well from citizens, that they do not use force that is more than reasonable, for example.

**Mr. Calarco:** I agree with you, sir, but the use of reasonable force in effecting the arrest is a different issue than, for example, a reasonable time. As we said earlier, reasonable depends on the circumstances.

**Senator White:** I guess the next piece is *mens rea* is to be measured by the courts, not by the police. When the police make an arrest they do not map out whether or not the offender had

**M. Calarco :** Absolument.

**Le sénateur Joyal :** Pour quel motif la contesteriez-vous, pour ainsi nous en dire davantage au sujet de votre position?

**M. Calarco :** Eh bien, l’arrestation serait par nature illégale, parce qu’elle n’est pas autorisée par l’article 494. Quant à savoir si, toutefois, un recours pourrait être envisagé, il faut se demander, par exemple, si la personne avait sur elle des objets interdits et si ces objets pouvaient être exclus. Il est évident qu’une arrestation illégale aurait des répercussions. Ces répercussions sur le plan des accusations sont un aspect de la situation lorsque l’arrestation est effectuée par un simple citoyen. Dans la mesure où elle est effectuée par un agent de l’État, cela change la situation. Dans un cas ou dans l’autre, ces arrestations vont donner lieu à de nombreux litiges et cela pourrait également avoir des conséquences sur le plan civil.

**Le sénateur White :** J’allais vous dire que je pensais que ce projet de loi était raisonnable avant de vous entendre, M. Calarco. Toutefois, je vous dirais que le mot « raisonnable » se retrouve en fait 279 fois dans le Code criminel pour une raison précise, c’est que le Canada aime à penser que ses lois sont raisonnables.

J’essaie ainsi de penser à ce que vous pourriez proposer pour remplacer l’expression « délai raisonnable », en sachant que notre Code criminel utilise régulièrement cette expression de sorte que les tribunaux peuvent se prononcer, en se fondant sur le caractère raisonnable de certaines choses.

**M. Calarco :** Ce qui est raisonnable dépend de la situation, sénateur.

**Le sénateur White :** Très bien.

**M. Calarco :** Dans cette situation, nous estimons que la disposition relative à l’arrestation par un simple citoyen ne devrait pas comprendre l’expression « délai raisonnable » parce qu’elle met en danger certaines personnes ou ouvre la porte à des arrestations illégales. Elle pourrait en fait compromettre la sécurité des commerçants et il est préférable de laisser les agents de la paix s’occuper de ce genre de choses.

**Le sénateur White :** Cependant, si vous le permettez, il faut normalement présumer que le pouvoir légal d’un simple particulier d’effectuer une arrestation de nos jours est raisonnable. On s’attend également à un certain niveau de raisonnabilité de la part des citoyens, de façon à ce qu’ils n’emploient pas une force plus grande que ce qui est nécessaire, par exemple.

**M. Calarco :** Je suis d’accord avec vous, monsieur, mais l’emploi d’une force raisonnable pour effectuer une arrestation est une question différente de, par exemple, ce qu’est un délai raisonnable. Comme nous l’avons dit plutôt, le caractère raisonnable d’une action dépend des circonstances.

**Le sénateur White :** L’élément suivant est sans doute l’élément moral qui doit être apprécié par les tribunaux et non pas par la police. Lorsque les policiers effectuent une arrestation, ils ne



*mens rea* when they make the arrest. They might make that decision on laying a charge or they may make that decision in court in convicting someone, but the arresting officer seldom, if ever, uses *mens rea* to determine whether or not to effect an arrest, I would argue, so why would we suggest that *mens rea* would have an impact on a citizen making an arrest?

**Mr. Calarco:** It is not so much a question of *mens rea* on the citizen making the arrest. It is a question of whether or not the citizen has the lawful authority to do that.

**Senator White:** The authority in the first place.

**Mr. Calarco:** Those are different issues, in my mind.

**Senator Angus:** Thank you for all your input here. I am slightly confused. I want to ensure I understand.

As Minister Nicholson said, the current legislation has been around forever. I do not know where 170 years comes from. That takes us to 1842. You said it has taken that much time to develop a set of jurisprudence and guidelines so that all the players have a good understanding of what it means and it is applied in an even way across the system when and if citizen's arrest situations arise. Basically what you have said is to leave well enough alone because it is working well.

If it is true that this is strictly driven by the *Chen* case in which a private citizen was victimized, and every television station in the nation portrayed it in lurid terms, and ends up being the victim of not only the crime but the accused in a prosecution, what went wrong? If the law was okay before, how come the guy gets charged? I am assuming that he did not catch him in the act. He came back the next day, et cetera. What could be done to remedy that injustice? The masses' general view was that that was an injustice. He should not have been arrested, having had his store trashed and so on. How can we fix that?

**Mr. Woodburn:** I can talk from a resource point of view. I will be brief, because I do not want to sound like somebody going over the same ground again and again.

**Senator Angus:** I do not want to get into the resource thing. Is it a fine point that we are trying to fix? I understood that is what it was. We had to amend the citizen's arrest law, that part of Bill C-26, to avoid that kind of injustice. If I am right, is there

décident pas si le délinquant avait l'intention criminelle exigée au moment où ils effectuent l'arrestation. Il peut arriver qu'ils prennent cette décision au moment de porter une accusation ou qu'ils le fassent devant le tribunal pour faire condamner quelqu'un, mais le policier qui effectue l'arrestation se base rarement, voire jamais, sur l'élément moral de l'infraction pour décider s'il y a lieu de procéder à l'arrestation, c'est du moins ce que je pense, alors pourquoi affirmez-vous que l'élément moral aurait un impact sur l'arrestation par un simple citoyen?

**M. Calarco :** Ce n'est pas tant la question de l'appréciation de l'élément moral par le citoyen qui effectue l'arrestation. C'est la question de savoir si le citoyen a le pouvoir légal d'y procéder.

**Le sénateur White :** Il faut d'abord qu'il ait le pouvoir de le faire.

**M. Calarco :** À mon avis, il s'agit là d'aspects différents.

**Le sénateur Angus :** Merci à tous pour vos commentaires. Je ne comprends pas très bien tout cela. Je veux être sûr de bien comprendre.

Comme le ministre Nicholson l'a déclaré, les dispositions actuelles sont là depuis une éternité. Je ne sais pas d'où viennent ces 170 années. Cela nous ramène à 1842. Vous dites qu'il a fallu tout ce temps pour élaborer une jurisprudence et des lignes directrices pour que tous les acteurs comprennent bien ce qu'elles veulent dire et pour qu'elles soient appliquées de façon uniforme lorsque se produit une situation où un simple citoyen procède à une arrestation. Vous dites essentiellement qu'il ne faut pas toucher à ces règles parce que le mieux est l'ennemi du bien et que ces règles fonctionnent bien.

S'il est exact que cette mesure tire directement son origine de l'affaire *Chen* dans laquelle un simple citoyen a été victimisé, et où toutes les stations de télévision ont décrit ce cas en utilisant des termes horribles, et qu'il se retrouve finalement dans la position d'une victime non seulement du crime, mais dans celle d'accusé dans le cadre d'une poursuite, que s'est-il vraiment passé? Si les règles étaient bonnes avant, comment se fait-il que ce gars-là ait été accusé? Je tiens pour acquis qu'il n'a pas pris cet homme en flagrant délit. Celui-ci est revenu le lendemain, et le reste. Que pouvons-nous faire pour remédier à cette injustice? Le public a estimé qu'il y avait là une injustice. Il n'aurait pas dû être arrêté, ni voir son magasin vandalisé, notamment. Comment pouvons-nous corriger cela?

**M. Woodburn :** Je peux vous parler du point de vue des ressources. Je serai bref parce que je ne veux pas que l'on pense que je suis quelqu'un qui ne fait que se répéter.

**Le sénateur Angus :** Je ne veux pas parler des ressources. Sommes-nous en train d'essayer de régler un problème subtil? J'ai compris que c'était le cas. Nous avons dû modifier les règles en matière d'arrestation par un simple citoyen, cette partie du projet

another way to do it? Forget about whether we have enough judges and prosecutors. We hear that every day here. We do not, and we have to fix it.

**Mr. Calarco:** Mr. Chen took action the next day. There were grounds to believe that he was not finding the person committing the act. He was, however, as we all know, acquitted, and at least part of the basis of that was the presiding judge thought this was a continuing offence in this particular case.

As I understand it, Mr. Chen took quite extensive actions to confine the person, so he was held for quite a number of hours. Some reports indicated that Mr. Chen tied the man up. While I understand on one level how upset Mr. Chen was, we all have to obey the law, and use of excessive force is not acceptable.

**Senator Angus:** However, the other guy did not get arrested.

**Mr. Calarco:** He would have been charged with theft, but if Mr. Chen or storekeeper X said, "Oh, that is the person who broke my window yesterday," and comes out and hits him with a tire iron, that is not acceptable. We do not want people taking the law into their own hands, using excessive force or endangering themselves.

**Senator Angus:** Do you think this remedy now being proposed in Bill C-26 will lead to more of that kind of thing? I think that is your testimony.

**Mr. Calarco:** Unfortunately, I believe there is a strong likelihood of that.

**Senator Angus:** I reread the excellent brief from the CBA, of which I am a member. I am not on the criminal side, but it is a very persuasive document. Thank you.

**Senator Baker:** On a very short point, a question that Senator Joyal had asked of the minister: Senator Joyal asked if he thought the Canadian Charter of Rights and Freedoms applied in the case of a citizen's arrest, that is, section 10(a) and section 10(b), rights to counsel, within the meaning of section 10(a) and (b). The minister suggested that it did not apply as far as the citizen's arrest is concerned. I am wondering if you have any opinion on whether or not 10(a) and 10 (b) apply in the case of a citizen's arrest.

**Mr. Woodburn:** It depends on how long you have them tied up for.

**Mr. Calarco:** In my view, it does not. The Supreme Court, in the *Buhay* decision dealing with the section 8 argument, held that investigation by private security officers at a bus terminal did not engage section 8. It was only when the police came on that section 8 was engaged. I believe that would be consistent throughout, and under section 32 of the Charter it would not apply to private security personnel.

de loi C-26, pour éviter ce genre d'injustice. Si c'est bien le cas, n'y a-t-il pas une autre façon de le faire? Arrêtez-vous de vous demander si nous avons suffisamment de juges et de poursuivants. On nous rebat les oreilles de cette question. Nous n'en avons pas suffisamment et nous devons trouver une solution.

**M. Calarco :** M. Chen a réagi le lendemain. Il y avait des motifs de croire qu'il n'avait pas pris la personne en question en flagrant délit. Il a toutefois été acquitté, comme nous le savons tous, et une des raisons en est que le juge du procès a estimé qu'il s'agissait là d'une infraction continue.

Si j'ai bien compris, M. Chen a pris des mesures énergiques pour séquestrer cette personne, qui a été détenue pendant plusieurs heures. D'après certains rapports, M. Chen aurait ligoté cet homme. Je peux comprendre d'un côté que M. Chen était vraiment en colère, mais nous devons tous respecter la loi et il n'est pas acceptable d'employer une force excessive.

**Le sénateur Angus :** Mais l'autre gars n'a pas été arrêté.

**M. Calarco :** Il a sans doute été accusé de vol, mais si M. Chen ou le commerçant X disait, « Oh, c'est la personne qui a cassé ma vitrine hier » et allait le battre avec une barre de fer, cela n'est pas acceptable. Nous ne voulons pas que les gens se fassent justice eux-mêmes, utilisent une force excessive ou se mettent en danger.

**Le sénateur Angus :** Pensez-vous que la solution que propose le projet de loi C-26 risque de multiplier ce genre de situation? Je crois que c'est bien ce que vous dites.

**M. Calarco :** Malheureusement, je pense que cela est très probable.

**Le sénateur Angus :** J'ai relu l'excellent mémoire de l'ABC, dont je suis membre. Je ne fais pas partie de la section pénale, mais c'est un document très convaincant. Merci.

**Le sénateur Baker :** Une très brève remarque, une question que le sénateur Joyal a posée au ministre : le sénateur Joyal lui a demandé s'il pensait que la Charte canadienne des droits et libertés s'appliquait dans le cas d'une arrestation effectuée par un citoyen, c'est-à-dire, les alinéas 10a) et 10b), le droit à l'assistance d'un avocat, au sens des alinéas 10a) et b). Le ministre a déclaré que, d'après lui, cela ne s'appliquait pas à l'arrestation effectuée par un simple citoyen. Je me demande si vous avez une opinion sur la question de savoir si les alinéas 10a;) et 10 b) s'appliquent dans le cas d'une arrestation par un particulier.

**M. Woodburn :** Cela dépend du temps pendant lequel vous le gardez.

**M. Calarco :** À mon avis, non. Dans l'arrêt *Buhay* qui portait sur un argument fondé sur l'article 8, la Cour suprême a jugé que l'enquête effectuée par des agents de sécurité privée dans une gare d'autobus ne déclenchait pas l'application de l'article 8. C'est l'intervention de la police qui a déclenché l'application de l'article 8. Je pense que ce raisonnement serait appliqué à toutes ces dispositions et qu'aux termes de l'article 32 de la Charte, cela ne s'appliquerait pas aux agents de sécurité privés.

**Senator Baker:** Have you have heard of *Lerke* from the Alberta Court of Appeal?

**Mr. Calarco:** I am familiar with the *Lerke* case. I do not think it can survive *Buhay*.

**The Chair:** Thank you, senators, and thank you, witnesses. I appreciate your being here this evening.

(The committee adjourned.)

---

OTTAWA, Thursday, May 31, 2012

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-26, An Act to amend the Criminal Code (citizen's arrest and the defences of property and persons), met this day at 10:32 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Bob Runciman** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome, everyone, including members of the public who are viewing today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs on the CPAC television network.

Today we continue our consideration of Bill C-26, an Act to amend the Criminal Code, dealing with citizen's arrest and the defences of property and persons. This bill was first introduced in the House of Commons on November 22 of last year. The summary of the bill states that it amends the Criminal Code to enable a person who owns or has lawful possession of property or persons authorized by them to arrest, within a reasonable time, a person they find committing a criminal offence on or in relation to that property. It also amends the Criminal Code to simplify the provisions relating to the defences of property and persons.

This is our third meeting on the bill. To begin our hearings today I would like to introduce our first panel of witnesses. Michael Spratt is a representative of the Criminal Lawyers' Association. Stacey Hannem, who is with us via video conference, is Chair of the Policy Review Committee of the Canadian Criminal Justice Association. Leo Russomanno is a criminal lawyer practising in Ottawa.

I want to alert members that there will be some delay in terms of connecting Ms. Hannem's lip movement with the words, just so that we understand that there is going to be that kind of a delay when she responds to questions and makes her opening statement.

Have you made an agreement with respect to opening comments?

**Le sénateur Baker :** Avez-vous lu l'arrêt *Lerke*, de la Cour d'appel de l'Alberta?

**M. Calarco :** Je connais bien l'arrêt *Lerke*. Je ne pense pas qu'il puisse survivre à l'arrêt *Buhay*.

**Le président :** Je remercie les sénateurs et les témoins. Je suis heureux que vous ayez pu venir ce soir.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, le jeudi 31 mai 2012

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel (arrestation par des citoyens et moyens de défense relativement aux biens et aux personnes), se réunit ce jour, à 10 h 32, pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Bob Runciman** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous, y compris aux membres du public qui regardent la séance d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le réseau de télévision CPAC.

Nous poursuivons notre étude du projet de loi C-26, Loi modifiant le Code criminel qui traite de l'arrestation par des citoyens et des moyens de défense relativement aux biens et aux personnes. Ce projet de loi a été introduit une première fois devant la Chambre des communes le 22 novembre de l'année dernière. Le résumé du projet de loi énonce qu'il modifie le Code criminel afin de permettre au propriétaire d'un bien ou à la personne en ayant la possession légitime, ainsi qu'à toute personne qu'il autorise, d'arrêter dans un délai raisonnable toute personne qu'il trouve en train de commettre une infraction criminelle sur le bien ou relativement à celui-ci. Il modifie aussi le Code criminel afin de simplifier les dispositions relatives à la défense des biens et des personnes.

C'est la troisième séance que nous consacrons à ce projet de loi. Pour commencer nos audiences d'aujourd'hui, j'aimerais vous présenter notre premier groupe de témoins. Michael Spratt représente la Criminal Lawyers' Association. Stacey Hannem, qui communique avec nous par vidéoconférence, est la présidente du Comité d'examen des politiques de l'Association canadienne de justice pénale. Leo Russomanno est un criminaliste qui pratique à Ottawa.

Je tiens à signaler aux membres du comité qu'il y aura un certain délai entre le mouvement des lèvres de Mme Hannem et les mots qu'elle prononce; vous constaterez donc qu'il y a un petit délai au moment où elle répondra aux questions et fera sa déclaration préliminaire.

Vous êtes-vous entendu au sujet des remarques d'ouverture?

**Michael Spratt, Representative, Criminal Lawyers' Association:** Perhaps I will start first.

**The Chair:** The floor is yours.

**Mr. Spratt:** It will allow me to steal what some of my friends will say and claim it as my own perhaps.

I will start by introducing myself to those I have not seen before. My name is Michael Spratt. I am a criminal defence lawyer. I practise here in Ottawa, and I practise exclusively criminal defence. I am here today on behalf of the Criminal Lawyers' Association, which is a non-profit association founded in 1971, comprised of more than 1,000 criminal lawyers. We are routinely consulted on issues of policy and we intervene in many important cases. We also bring a practical-effect-on-the-ground perspective on some of the laws and new legislation that we offer evidence on.

It goes without saying that we find it a privilege and, as always, a pleasure to be given the opportunity to appear before this honourable committee.

I think we can all agree that the starting point is that this is an important bill for all Canadians as it deals with the basic right to defend one's self and one's property from an unlawful assault. We can also agree that if someone's actions are reasonable in defending one's person or property, that action should not attract criminal liability. Of course, the issue is how reasonableness is defined.

I will focus my submissions mainly on section 34 or the self-defence provisions. Mr. Russomanno will be talking primarily about the citizen's arrest portion of the bill, and we adopt his submissions — at least, I think we will. However, we do share some concerns about that section, as Mr. Russomanno will expand on some temporal concerns and also some concerns about the increase in private security and potential Charter impacts that may come into play when private security is engaged. I will leave that for Mr. Russomanno so he has something to talk about.

Perhaps a good starting point is acknowledging that the self-defence section, section 34, is a section of the Criminal Code that is in need of being revisited. It is very good to see that that is happening. Academics and the judiciary have both commented that this is an unwieldy and complex section. I can certainly say from a practical standpoint that is quite right.

It may be good to look at currently what we have. I will focus on section 34, because section 34 currently is divided into two sections, 34(1) and 34(2).

Section 34(1) deals with cases where there is no threat of death or grievous bodily harm but there is still an unlawful assault, and that section makes clear that if the person did not provoke the

**Michael Spratt, représentant, Criminal Lawyers' Association :** Je vais commencer, si vous le voulez bien.

**Le président :** Vous avez la parole.

**M. Spratt :** Cela me permettra peut-être de voler quelques phrases à mes amis et de dire que ce sont les miennes.

Je vais commencer par me présenter à ceux que je n'ai pas encore vus. Je m'appelle Michael Spratt. Je suis un avocat de la défense. Je pratique le droit ici à Ottawa, et je pratique exclusivement le droit pénal en défense. Je suis ici aujourd'hui au nom de la Criminal Lawyers' Association, une association à but non lucratif fondée en 1971, et qui regroupe plus de 1 000 pénalistes. Nous sommes régulièrement consultés sur les questions de politique et nous intervenons dans de nombreuses affaires importantes. Nous offrons également un point de vue concret et réaliste sur les lois et les nouvelles mesures législatives à propos desquelles nous témoignons.

Il va sans dire que nous estimons qu'il s'agit là d'un privilège et que c'est toujours un plaisir de comparaître devant ce comité.

Je pense que nous pouvons tous nous entendre pour dire qu'il s'agit là d'un projet de loi qui est important pour tous les Canadiens, étant donné qu'il traite du droit fondamental de se défendre et de défendre ses biens contre une attaque illégale. Nous sommes certainement d'accord pour dire, que lorsque quelqu'un agit de façon raisonnable pour défendre sa personne ou ses biens, ses actes ne devraient entraîner aucune responsabilité pénale. Bien sûr, il s'agit de savoir comment définir ce qui est raisonnable.

Je vais principalement axer mes remarques sur l'article 34, soit les dispositions relatives à la légitime défense. M. Russomanno parlera principalement de la partie du projet de loi qui parle de l'arrestation par un particulier et nous appuyons ses commentaires — du moins, je le pense. Nous nous posons toutefois certaines questions au sujet de cet article, et M. Russomanno va décrire certaines préoccupations portant sur les délais ainsi que sur le recours accru à la sécurité privée et les répercussions reliées à la Charte que peut entraîner l'intervention d'agents de sécurité privés. C'est un aspect que je vais laisser à M. Russomanno pour qu'il ait un sujet sur lequel parler.

Il serait peut-être bon de commencer par dire que l'article sur la légitime défense, l'article 34, est un article du Code criminel qui a besoin d'être revu. C'est une excellente chose de constater que c'est ce qui est en train de se passer. Les universitaires et les juges estiment qu'il s'agit là d'un article complexe et difficile à appliquer. Je peux vous dire que, du point de vue de la pratique, c'est tout à fait exact.

Il serait peut-être bon d'examiner quelles sont les règles actuelles. Je vais principalement parler de l'article 34, parce qu'à l'heure actuelle, l'article 34 est divisé en deux paragraphes, 34(1) et 34(2).

Le paragraphe 34(1) traite des situations où il n'y a pas de menace de mort ou de lésion corporelle grave, mais une attaque illégale, et cette disposition indique clairement que, si la personne

assault, if there is no intention to cause death or grievous bodily harm, and the actions are no more than is required to defend one's self, then criminal liability should not follow.

This section is more narrow than section 34(2). It builds proportionality right into the analysis, and as such, the actions, because they need to be proportional, are assumed to be reasonable in that section.

Section 34(2), of course, deals with the scenario where there is a reasonable apprehension of death or grievous bodily harm, and the person believes on reasonable grounds they must use force to preserve themselves. The difference here is that there is no strict requirement of proportionality. That has been echoed in some of the court decisions we have seen that say that in those decisions a person is not required to measure their response, their degree of force, to a nicety, and that accords with human experience. When we are threatened in these very stressful and dangerous circumstances, we do not want a sterile 20/20 second-guessing, and when your life is in danger, it is assumed in this section that your response will be proportionate.

Of course, you must believe on reasonable grounds that there is a danger. There is a subjective and objective component inherent in that section.

I will talk about the amendments in a moment, because that might be seen to be diluted a little bit in these amendments.

The amendments, if you look at proposed paragraph 34(1)(c), create a standard of reasonableness, that your actions are reasonable in the circumstances. A list of factors is given to assist in a determination of when that will arise.

The first factor is the nature of the force, which would include an examination of whether it is a grievous bodily harm or death. The difficulty with including that as the first factor or a factor is that it can be seen to dilute the protections that we see in the current section 34(2) where, if you face death or grievous bodily harm, we are not going to look at proportionality because of the circumstances and the threat you are facing. Under the new legislation, if you face death or grievous bodily harm, proportionality is now a consideration. It is now put into play. We can see that in those very serious cases where your life is threatened, there may be an after-the-fact examination of the proportionality of your action.

The CLA recommends that it be made clear that when your life is threatened or you are faced with grievous bodily harm, that a lethal response is proportionate, and that there should not be an after-the-fact evaluation or dissection of your actions and

en question n'a pas provoqué l'attaque, si elle n'a pas l'intention de causer la mort ou des lésions corporelles graves, et que les actes posés ont uniquement pour but de défendre sa personne, alors elle n'est pas pénalement responsable.

Cette disposition a une portée plus étroite que le paragraphe 34(2). Elle introduit la proportionnalité dans l'analyse et il est ainsi présumé que les actes posés, puisqu'ils doivent être proportionnels, sont raisonnables dans le cas de cet article.

Le paragraphe 34(2) traite bien sûr du cas où il existe des motifs raisonnables pour appréhender que la mort ou quelques lésions corporelles graves ne surviennent et où la personne en question croit, pour des motifs raisonnables, qu'elle doit utiliser la force pour se protéger. La différence est qu'ici la proportionnalité n'est pas clairement exigée. On retrouve cet aspect dans certaines décisions judiciaires qui établissent que la personne n'est pas obligée de mesurer avec exactitude le degré de la force à utiliser pour repousser l'attaque qu'elle subit et cela est conforme à l'expérience. Lorsque nous sommes menacés dans des situations stressantes et dangereuses comme celles-ci, nous n'avons pas le temps de deviner exactement quelle est la force nécessaire; notre vie est en danger, cet article présume que notre réaction sera proportionnelle.

Il faut, bien sûr, croire pour des motifs raisonnables être en danger. Il y a un élément subjectif et un élément objectif inhérent dans cet article.

Je parlerai des modifications dans un moment parce qu'on pourrait penser que ces aspects sont quelque peu dilués dans ces modifications.

Si vous examinez le projet d'alinéa 34(1)c), vous constaterez que les modifications introduisent la norme de la raisonabilité et exigent que les actes posés soient raisonnables dans les circonstances. L'article comprend une liste des facteurs qui peuvent aider à décider si tel est le cas.

Le premier facteur est la nature de la force, ce qui comprend l'examen du risque de lésion corporelle grave ou de mort. Le problème que pose le fait de mentionner cet aspect comme premier facteur ou comme facteur est que cela semble atténuer les protections qu'accorde le paragraphe 34(2) actuel, selon lequel, la personne qui risque la mort ou des lésions corporelles graves n'est pas tenue d'agir de façon proportionnelle en raison de la situation et de la menace à laquelle elle fait face. Aux termes des nouvelles dispositions, la personne qui fait face à la mort ou à des lésions corporelles graves doit maintenant tenir compte de la proportionnalité. C'est un principe qui est alors en jeu. Il faut donc savoir que, dans les cas très graves où la vie est menacée, il pourra être procédé par la suite à l'examen de la proportionnalité des actes posés.

La CLA recommande qu'il soit précisé que la personne qui risque la mort ou des lésions corporelles graves peut avoir une réaction qui cause la mort, que cette réaction sera considérée comme étant proportionnelle, et qu'il n'y aura pas par la suite

proportionality should, as it stands now, be inferred or be assumed in a section, and that avoids the problem of an after-the-fact sterile dissection of one's actions.

The fact that proportionality is in the checklist has some greater implications as well. The committee will be hearing from Professor Hamish Stewart as a witness in the next round. His analysis — I do not want to steal too much of it — is very apt, that you should be able to defend yourself if your actions are necessary and proportionate. Those are what should be reasonable.

The fact that proportionality and necessity make their way into the checklist can cause some problems. For example, in cases that currently fall under section 34(1) where you do not face death or grievous bodily harm, your actions must be proportionate, that now can change, meaning that you might have a disproportionate response in those circumstances where currently you would not be able to avail yourself of the protection of those sections. Now, even if your response is disproportionate, you still may be able to avail yourself of the self-defence provisions, expanding the scope of when they would be available, and at the same time it dilutes the protections for the very serious cases when there can be an after-the-fact consideration of proportionality.

It is also interesting to note that proportionality is not listed as a factor in the next clause, the defence of property. Both clauses use the term "reasonable circumstances." In 34, proportionality is listed as a consideration. In 35, it is not. There may be some confusion going forward, especially when specific fact scenarios are litigated about the interplay between those sections and the inclusion of proportionality in one and not the other.

The next two comments I will make briefly so I can preserve some time for others. We see some difficulty with the practical application of a checklist. Certainly, it is a non-exhaustive checklist. We are used to dealing with these sorts of checklists or factors in our case law, but there is always a risk that some factors will be given more importance than the others by their inclusion, especially when we see that these factors are really just examples or ways of contextualizing proportionality and necessity. It would be our recommendation that instead of providing a checklist that may cause some mischief in specific fact scenarios, where some of those factors will not apply, that the proportionality and necessity requirement should be built right into the initial test, that proposed paragraph 34(c), instead of

d'appréciation ou d'examen minutieux des actes commis; la proportionnalité devrait, comme c'est le cas actuellement, être déduite ou tenue pour acquise dans cet article; ce qui évite le problème que soulève un examen postérieur minutieux mais stérile des actes posés par la personne en question.

Le fait que la proportionnalité figure dans cette liste de contrôle peut également avoir des répercussions plus graves. Le comité va entendre M. Hamish Stewart au cours de la prochaine séance. Son analyse — et je ne veux pas lui en dérober une trop grande partie — est tout à fait juste, lorsqu'il dit que toute personne devrait pouvoir se défendre si ses actes sont nécessaires et proportionnels. Ces actes doivent donc être considérés comme étant raisonnables.

Le fait que la proportionnalité et la nécessité figurent dans cette liste de contrôle peut poser certains problèmes. Par exemple, dans les situations qui sont actuellement visées par le paragraphe 34(1) et dans lesquelles la personne ne risque pas la mort ou des lésions corporelles graves, les actes posés doivent être proportionnels, mais cela pourrait désormais changer, dans le sens où il sera possible d'avoir une réaction disproportionnée dans ces circonstances alors qu'à l'heure actuelle, il ne serait pas possible d'invoquer la protection de ces articles. En fait, même si votre réponse est disproportionnée, vous avez peut-être la possibilité d'invoquer la légitime défense, ce qui étend le genre de situation dans lequel elle peut être invoquée, et en même temps, cela dilue les protections mises en place pour les cas les plus graves parce qu'il peut y avoir un examen après le fait de la proportionnalité.

Il est également intéressant de noter que la proportionnalité ne fait pas partie des facteurs énumérés dans la disposition qui suit, la défense des biens. Les deux dispositions utilisent l'expression « circonstances raisonnables ». Dans l'article 34, la proportionnalité est énumérée à titre de facteur à prendre en considération. À l'article 35, ce n'est pas le cas. Cela risque peut-être de causer une certaine confusion à l'avenir, en particulier lorsque des situations de fait particulières donnent lieu à des litiges portant sur le rapport entre ces articles et le fait que la proportionnalité figure dans l'un et pas dans l'autre.

Je vais présenter rapidement les deux commentaires suivants pour laisser un peu de temps aux autres. Nous estimons qu'en pratique l'application d'une liste de contrôle risque de soulever des difficultés. Bien évidemment, c'est une liste non limitative. Nous utilisons régulièrement ce genre de listes de contrôle ou de facteurs dans la jurisprudence, mais il y a toujours le risque que certains facteurs se voient attribuer une influence plus grande que d'autres, du fait qu'ils sont inclus dans la liste, en particulier lorsque nous savons que ces facteurs sont simplement des exemples ou des façons de replacer dans un contexte les principes de la proportionnalité et de la nécessité. Nous proposons qu'au lieu de fournir une liste de contrôle qui risque d'entraîner des résultats injustes dans certaines situations de fait,

saying “reasonable in the circumstances,” that the act be believed to be reasonably necessary and that there is a belief of proportionality.

That brings me to my last point about the subjective and objective component. In section 34(2), we can see this objective component, because we all realize that in these specific fact scenarios we are dealing with different circumstances and people that bring different subjective factors may appreciate factors differently. In the current section 34(2) we see terms like “reasonable apprehension,” “believes, on reasonable grounds” that incorporate this subjective element quite clearly into the initial test.

Proposed paragraph 34(c) suggests “reasonable in the circumstances.” Some of the factors that follow after suggest or you can infer subjectivity from some of those factors, like history between the parties, but there is a risk that that necessary subjective element that has been a long-standing proposition in our Criminal Code may be a bit diluted because that subjective element is not made explicit in the initial test under 34(c). It would be our recommendation that the language “reasonable in the circumstances” should at least be amended to be a reasonable belief or apprehension, and language such as that be incorporated into that clause to bring and emphasize the subjective element, given that many of these cases are not only fact specific but also offender or defender, the person who is defending themselves, specific.

Those are some of my initial comments. I am sure we can have a good discussion about some specific examples, but it might be good to turn the floor over to some others, particularly Mr. Russomanno at some point, who will talk about the citizen’s arrest portion of the bill.

**The Chair:** Thank you. I will remind everyone that we have an hour to deal with opening statements and questions. We are now down to 50 minutes. Everyone can hopefully keep that in mind.

I will turn now to Ms. Hannem for her opening statement.

**Stacey Hannem, Chair, Policy Review Committee, Canadian Criminal Justice Association:** Thank you. I appreciate the opportunity to appear and speak with you today on behalf of the Canadian Criminal Justice Association. In terms of my personal credentials, I am also a professor of criminology at Wilfrid Laurier University, but today I am representing the 700 members of the Canadian Criminal Justice Association, comprised of criminal justice professionals, academics and citizens concerned with matters of justice.

dans lesquelles certains de ces facteurs ne s’appliqueront pas, il serait bon d’introduire les principes de la proportionnalité et de la nécessité dans le critère initial, et que le projet de l’alinéa 34c), au lieu de se lire « raisonnable dans les circonstances », énonce que l’acte doit être jugé raisonnablement nécessaire et proportionné.

Cela m’amène à mon dernier commentaire au sujet de l’élément subjectif et de l’élément objectif. Au paragraphe 34(2), nous voyons qu’il y a un élément objectif, parce que nous savons tous que dans ces situations de fait particulières, il s’agit de circonstances différentes et de personnes différentes qui introduisent des facteurs subjectifs différents et que ces facteurs peuvent être appréciés différemment. Dans le paragraphe 34(2) actuel, nous trouvons des expressions comme « motif raisonnable pour appréhender », « il croit pour des motifs raisonnables » qui introduisent très clairement cet élément subjectif dans le critère initial.

L’alinéa 34c) proposé parle d’agir de « façon raisonnable dans les circonstances ». Certains des facteurs qui suivent semblent introduire une certaine subjectivité ou peuvent être interprétés dans ce sens, comme le facteur des rapports entre les parties, mais il y a le risque que cet élément subjectif nécessaire qui est une composante traditionnelle de notre Code criminel soit quelque peu atténué parce que cet élément subjectif ne figure pas expressément dans le critère initial de l’alinéa 34c). Nous proposons donc de modifier l’expression « raisonnable dans les circonstances » pour la remplacer par l’existence d’une croyance ou d’une appréhension raisonnable et pour qu’une formulation semblable soit introduite dans cette disposition pour incorporer l’élément subjectif et en souligner l’importance, étant donné que la plupart de ces affaires dépendent non seulement des faits de la cause, mais également du genre de délinquant ou de victime et de la personne qui se défend elle-même.

Voici donc quelques commentaires préliminaires. Je suis sûr que nous pourrions avoir une bonne discussion à partir d’exemples précis, mais il serait peut-être bon de donner la parole à d’autres, en particulier à M. Russomanno, qui nous parlera de la partie du projet de loi qui traite de l’arrestation par un simple citoyen.

**Le président :** Merci. Je rappelle à tous que nous disposons d’une heure pour entendre les déclarations préliminaires et pour les questions. Il nous reste maintenant 50 minutes. J’espère que tout le monde en tiendra compte.

Je vais maintenant donner la parole à Mme Hannem pour qu’elle nous présente sa déclaration préliminaire.

**Stacey Hannem, présidente, Comité d’examen des politiques, Association canadienne de justice pénale :** Merci. Je suis heureuse d’avoir la possibilité de comparaître et de vous parler aujourd’hui au nom de l’Association canadienne de justice pénale. Pour ce qui est de mes références personnelles, je suis également professeure de criminologie à l’Université Wilfrid Laurier, mais je représente aujourd’hui les 700 membres de l’Association canadienne de justice pénale, qui comprend des professionnels, des universitaires du domaine de la justice pénale ainsi que des citoyens qui s’intéressent à la justice.

I chair the policy review committee, which is a subcommittee of the CCJA. We carefully consider nearly all legislation proposed that deals with criminal justice matters. We are particularly concerned with potential efficacy of proposed changes to criminal justice legislation, and with the impact of that legislation on the criminal justice system, on public safety, and on human and civil rights.

We did submit a short brief for your consideration in writing, which indicates that as an association we are generally in favour of the principle of the legislative changes proposed to citizen's arrest and to self-defence, and we agree that suitable legal provisions should be in place to protect innocent Canadians who may find themselves placed in a position where they need to defend themselves or their loved ones from aggression.

We agree that the laws are in need of updating and that a simplification of the laws is certainly desirable. However, as a committee, when we discussed this bill to find a consensus position on it, we did find a wide range of opinions and concerns with respect to the anticipated implementation and the possibilities of this legislation as it would be enacted on the ground.

Our brief advised some caution and careful attention to these changes. I would like to speak specifically today to some concerns raised by our members.

As noted in our brief, we have some concerns that the proposed changes, particularly to the citizen's arrest provisions, may appear to encourage or condone vigilantism as a response to criminal offences against property. While these amendments, as I understand them, are intended to empower and protect ordinary Canadians from prosecution, the reality is that most Canadians are not that well versed in our Criminal Code. Those citizens who are most likely to take the time to read the Criminal Code, to examine these provisions and to look at the increased latitude surrounding citizen's arrest are precisely the types of individuals who are likely to engage with these provisions in a proactive manner. I think we are talking about individuals like private security guards, people involved with Neighbourhood Watch, or citizens who are involved in groups such as the Guardian Angels, who engage in city patrol.

The possible danger here is that an increased use of citizen's arrest provisions also increases the risk that a citizen untrained in arrest procedures, unidentified by a police officer's uniform, could be injured or in fact killed in the process of trying to enact a citizen's arrest.

Also, the very nebulous language of arrest within a reasonable time after the offence may lend itself to very liberal interpretations of what is reasonable time. It may result in scenarios where

Je préside le comité d'examen des politiques, qui est un sous-comité de l'ACJP. Nous examinons soigneusement presque toutes les mesures législatives proposées qui traitent de justice pénale. Nous nous intéressons particulièrement à l'efficacité potentielle des changements proposés aux lois relatives à la justice pénale ainsi qu'aux conséquences de ces mesures sur le système de justice pénale, sur la sécurité publique et sur les droits humains et civils.

Nous avons présenté un bref mémoire pour votre information, qui indique que notre association appuie de façon générale le principe des modifications législatives proposées dans le domaine de l'arrestation par un simple citoyen et de la légitime défense et nous convenons qu'il est bon d'avoir des dispositions légales capables de protéger les Canadiens innocents qui pourraient se trouver dans une situation où ils ont besoin de se défendre ou de défendre les êtres qu'ils chérissent contre une agression.

Nous reconnaissons qu'il y a lieu de mettre à jour ces règles et qu'il est effectivement souhaitable de les simplifier. Toutefois, lorsque notre comité a examiné le projet de loi pour essayer d'en arriver à un consensus à ce sujet, nous avons constaté qu'il y avait parmi nos membres toute une gamme d'opinions et de préoccupations suscitées par la mise en œuvre de ce projet de loi et les possibilités qu'il offre lorsqu'il sera mis en pratique.

Dans notre mémoire, nous recommandons de faire preuve de prudence et d'examiner soigneusement ces modifications. J'aimerais parler précisément aujourd'hui de certaines préoccupations qu'ont soulevées nos membres.

Comme cela est mentionné dans notre mémoire, nous craignons que les changements proposés, en particulier ceux qui touchent l'arrestation par un simple citoyen, semblent encourager ou accepter la justice privée comme réponse aux infractions pénales commises contre les biens. Ces modifications, si je les comprends bien, ont pour but d'accorder des pouvoirs aux Canadiens et de les protéger contre les poursuites, mais la réalité est que la plupart des Canadiens ne connaissent pas très bien notre Code criminel. Les citoyens qui prendront probablement le temps de lire le Code criminel, d'examiner ces dispositions et de prendre connaissance de pouvoirs accrus en matière d'arrestation par un particulier sont précisément le genre de personnes qui risquent d'avoir à appliquer ces dispositions, d'une façon proactive. Je crois que nous parlons d'individus comme les agents de sécurité, les personnes qui participent à Neighbourhood Watch, ou qui font partie de groupes comme les Guardian Angels, et qui font des patrouilles dans les villes.

Le risque est qu'un recours accru aux dispositions en matière d'arrestation par un particulier augmentera également le risque qu'un citoyen n'ayant pas reçu de formation au sujet des modalités de l'arrestation, qui ne serait pas identifié par l'uniforme d'un policier pourrait être blessé et même tué en essayant de procéder à une arrestation.

De plus, la notion fort nébuleuse d'arrestation dans un délai raisonnable après la perpétration de l'infraction risque de se prêter à des interprétations très libérales de ce qui constitue un



citizens are no longer protected by the law by virtue of a difference between their definition of reasonable time and a judge's definition of reasonable time. There is no common law precedent to refer to when talking about a reasonable time following the commission of an offence.

A further concern that we have about the temporal aspect of citizen's arrest relates to the type of case that was the antecedent to this legislation, the case of David Chen in Toronto. The thief, whom Mr. Chen did not confront at the time of the theft, returned to Mr. Chen's store an hour after he had committed the crime and, at that point, was confronted and detained. The question becomes, then, whether it is reasonable for a citizen to attempt an arrest an hour after the crime was committed when the accused is no longer in possession of the evidence, the stolen goods. There are numerous studies from both the United States and Canada that conclusively demonstrate that the number one cause of wrongful conviction in North America is mistaken eyewitness identification.

In a case like this, where a suspect is permitted to leave the premises, and a significant time lapse occurs between the witnessing of the offence and a subsequent citizen's arrest, I think we have the likelihood that the individual may in fact misidentify the suspect and arrest and/or accuse an innocent person.

Studies in the field of psychology confirm this is even more probable when differences in ethnicity between the suspect and the victim or witness are also a factor. This research dates back as far as the 1970s. It is well established. I am happy to share that with the committee if you are interested in it.

For this reason, we would strongly recommend that the Senate revisit the provision for citizen's arrest and determine whether too much latitude is being afforded in extending the time period for citizen's arrest beyond the immediate finding of an offence. We would echo the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec in questioning the need for the changes to the citizen's arrest provisions and whether these changes may, in fact, do more harm than good.

Finally, I wish to address the changes to the defence of property provisions, and here I will echo the previous speaker, Mr. Spratt, in noting the omission of the proportionality requirement in the proposed changes for defence of property, and this is concerning to our committee.

Proportionality is listed as consideration for judges in the defence of persons, and I find it strange that we would not wish to emphasize the need for proportionality of force in defence of property, which is arguably much less valuable than human lives and bodily integrity.

délaï raisonnable. Cela peut déboucher sur des situations où les citoyens ne sont plus protégés par la loi en raison d'une différence entre leur définition de ce qu'est un délaï raisonnable et la définition que donnerait un juge de cette notion. Il n'existe pas de précédent de common law auquel se référer lorsqu'on parle d'un délaï raisonnable suivant la perpétration d'une infraction.

Une autre préoccupation que soulève l'aspect temporel de l'arrestation par un simple citoyen concerne le genre d'affaire qui est à l'origine de ce projet de loi, l'affaire David Chen à Toronto. Le voleur, que M. Chen n'a pas affronté au moment du vol, est revenu dans le magasin de M. Chen une heure après avoir commis le crime et à ce moment-là, M. Chen l'a affronté et détenu. Il s'agit ainsi de savoir s'il est raisonnable qu'un citoyen tente d'arrêter un voleur une heure après le crime à un moment où le voleur n'est plus en possession des preuves, les objets volés. Il existe de nombreuses études qui ont été effectuées aussi bien aux États-Unis qu'au Canada qui démontrent de façon déterminante que la première cause d'erreur judiciaire en Amérique du Nord est les erreurs d'identification commises par les témoins oculaires.

Dans les affaires de ce genre, lorsqu'on laisse un suspect quitter les lieux et qu'il s'écoule un délaï important entre la constatation de l'infraction et l'arrestation par un simple citoyen, je pense qu'il y a le risque que le citoyen concerné se trompe sur l'identité du suspect et arrête ou accuse une personne innocente.

Les études effectuées dans le domaine de la psychologie confirment que cela est encore davantage probable lorsqu'il existe des différences sur le plan ethnique entre le suspect et la victime ou le témoin. Cette recherche remonte jusqu'aux années 1970. Cela est bien documenté. Je serai heureuse de la faire connaître au comité si cela vous intéresse.

C'est pourquoi nous recommandons vivement que le Sénat réexamine la disposition relative à l'arrestation par un simple citoyen et décide si le fait de prolonger le délaï au-delà de la constatation immédiate de l'infraction pour effectuer l'arrestation par un simple citoyen accorde à ce dernier une trop grande latitude. Nous nous faisons l'écho de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec pour remettre en question la nécessité de modifier les dispositions relatives à l'arrestation par un simple citoyen et pour nous demander également si ces changements risquent, en réalité, de faire plus de mal que de bien.

Enfin, j'aimerais parler de la modification des dispositions relatives à la défense des biens et là je vais me faire l'écho de l'intervenant précédent, M. Spratt, en faisant remarquer que les changements proposés à la défense des biens omettent d'exiger la proportionnalité, ce qui inquiète les membres de notre comité.

La proportionnalité est un des facteurs dont les juges tiennent compte en matière de défense de la personne et je trouve étrange que nous ne souhaitons pas insister sur la nécessité de la proportionnalité de la force utilisée pour défendre un bien, un élément qui a, semble-t-il, beaucoup moins de valeur que la vie humaine et l'intégrité corporelle.

In the absence of proportionality requirement or a stipulation of, for example, no more force than is necessary, the door is open to what many Canadians would view as the overuse of force, and perhaps legal force in defence of property alone, subject to the test of reasonableness. This may be saved by the fact that there is common law understanding of proportionality, but I think it does not hurt to be clear in the expectation of proportionality requirement in these changes.

I would like to conclude there and thank you again for the opportunity to speak with you. I am happy to answer any questions that you may have.

**The Chair:** Thank you very much.

Mr. Russomanno, please proceed.

**Leo Russomanno, Criminal Lawyer, as an individual:** I would like to begin by thanking the committee for having me here again. It is always a pleasure to come to the Senate to interact with legislators.

By way of introduction, I am a criminal defence lawyer. I practise here in Ottawa in one of the larger criminal law firms. I have been doing this for just over four years and have appeared at all levels of court.

My interest in this legislation really derives from the citizen's arrest. I co-authored a paper with Professor Vanessa MacDonnell, who also happens to be my wife, and she testified along with me at the House of Commons committee on the citizen's arrest provisions. I have testified before on behalf of the Criminal Lawyers' Association, but today, and as I did at the house on this legislation, I testify as an individual, just as someone who is interested and practices criminal law regularly.

With respect to the self-defence provisions, I echo the statements of my colleague Mr. Spratt in that a simplification of the self-defence provisions is very welcome, I think, by all sides, and I would also echo the concerns of both witnesses with respect to the need for an explicit statement of proportionality and echo as well Mr. Spratt's comments to the effect that we need to ensure that it is understood under 34(c) that there is a subjective component as well as an objective component. Otherwise, I wholly adopt the statements made with respect to self-defence.

With respect to citizen's arrest, we all know that the change in legislation with respect to citizen's arrest came about in large part as a result of the case of David Chen. The case of David Chen pulls at the heart strings because here you have an individual who was just trying to protect his property. He had a person that was coming back to his store, presumably, to commit theft. He had a problem with a rash of thefts in the last few months in his store, if not longer, and he was just trying to protect his property. When

Le fait de ne pas exiger que la force utilisée soit proportionnelle ou de ne pas préciser qu'elle ne doit pas être supérieure, par exemple, à la force nécessaire, ouvre la porte, aux yeux de nombreux Canadiens, à l'emploi d'une force excessive et peut-être de la force légale uniquement pour la défense des biens, sous réserve du critère de la raisonabilité. Cette lacune est peut-être compensée par le fait que la common law fait appel à la proportionnalité, mais je pense qu'il ne serait pas mauvais d'exiger clairement le respect de la proportionnalité dans ces modifications.

J'aimerais m'arrêter ici et vous remercier encore une fois de m'avoir donné la possibilité de vous parler. Je serai heureuse de répondre à vos questions.

**Le président :** Je vous remercie.

Monsieur Russomanno, vous avez la parole.

**Leo Russomanno, criminaliste, à titre personnel :** J'aimerais commencer en remerciant le comité de m'avoir invité encore une fois. C'est toujours un plaisir de venir au Sénat pour parler avec les législateurs.

Je dirais pour me présenter que je suis un avocat de la défense. Je pratique ici à Ottawa dans l'un des grands cabinets de droit pénal. Cela fait un peu plus de quatre ans que je fais ce travail et j'ai comparu devant des tribunaux de tous les niveaux.

L'intérêt que je porte à ce projet de loi découle en fait des règles relatives à l'arrestation par un particulier. J'ai corédigé une étude avec Mme Vanessa MacDonnell, qui se trouve être également ma femme, et elle a témoigné avec moi devant le Comité de la Chambre des communes au sujet des dispositions relatives à l'arrestation par un simple citoyen. J'ai témoigné au nom de la Criminal Lawyers' Association, mais aujourd'hui, comme je l'ai fait devant la Chambre à propos de ce projet de loi, je témoigne à titre individuel, simplement comme personne qui s'intéresse au droit pénal et le pratique régulièrement.

Pour ce qui est des dispositions relatives à la légitime défense, je me fais l'écho des déclarations de mon collègue M. Spratt lorsqu'il dit que la simplification des dispositions relatives à la légitime défense est une excellente chose, je crois, pour tout le monde et je me ferai également l'écho des préoccupations des deux témoins concernant la nécessité d'exiger clairement la proportionnalité et je me fais également l'écho des commentaires de M. Spratt, au sujet du fait qu'il faut indiquer que l'alinéa 34c) comprend un élément subjectif ainsi qu'un élément objectif. Pour le reste, je souscris entièrement aux commentaires qui ont été faits au sujet de la légitime défense.

Pour ce qui est de l'arrestation par un particulier, nous savons tous que la modification des règles en matière d'arrestation par un particulier découle en grande partie de l'affaire David Chen. Nous sommes sensibles à l'affaire David Chen parce qu'il s'agit là de quelqu'un qui essayait simplement de protéger ses biens. Il y avait une personne qui était revenue dans son magasin pour commettre un vol, peut-on penser. Il avait subi une série de vols dans son magasin au cours des derniers mois, et même peut-être depuis plus

the police arrived, he was the one who was arrested and had to go through this whole ordeal. When one reads about the ordeal he had to go through, there is a potential for a lot of sympathy for Mr. Chen. If you read the comments of the judge that decided Mr. Chen's case, it looks as though Mr. Chen was caught in an area where the existing citizen's arrest provisions did not appear to lend him any assistance, nor did any of the provincial trespass to property acts, in that case, the Ontario Trespass to Property Act.

We are not dealing just with citizen's arrest in the Criminal Code. Provincial trespass to property legislation also has provisions which deal with what we know as "citizen's arrest." The limits on citizen's arrest and trespass to property legislation are geographical, so the Trespass to Property Act can only be used on the property or in cases of "hot pursuit."

Mr. Chen was caught outside the ambit of the Ontario Trespass to Property Act because it was an individual that was coming back, presumably, but was not on his property. He was, presumably, at least until he was found not guilty, not caught within the existing Criminal Code citizen's arrest provisions because the offence had already ended.

However, that was not what the judge decided. The judge in that case decided that the culprit, the thief, was coming back to commit another theft, in other words, that it was a continuing offence of theft. In finding Mr. Chen not guilty, he hinged his not guilty finding of Mr. Chen on that basis.

Professor George Rigakos of Carleton University has done a lot of research on citizen's arrest and private security. In the House of Commons committee, he made a comment that I completely agree with and would ask this committee to consider, namely, that in cases of citizen's arrest effected by common citizens, as opposed to private security, the judiciary habitually bends over backwards to accommodate the power of citizen's arrest, and I think the case of David Chen is a case in point.

The judge in that case went far, and I do not want to say whether it is too far, but the judge went far in accommodating Mr. Chen's apparent right to defend his property. In that case, I would simply say the system worked. The system worked for Mr. Chen in that case. What I ask this committee to do, then, is to look at whether this legislation — and I will talk about the implications of private security — is really necessary for the David Chens of the world. In my submission to this committee, this is a solution in search of a problem.

longtemps, et il essayait simplement de protéger ses biens. Lorsque la police est arrivée, c'est lui qui a été arrêté et qui a dû subir cette terrible épreuve. Lorsqu'on lit ce qu'il a vécu, cela suscite beaucoup de sympathie pour M. Chen. Si on lit les commentaires du juge qui a entendu l'affaire M. Chen, il semble que M. Chen se soit trouvé dans une situation où les dispositions actuelles en matière d'arrestation par un particulier n'ont pas semblé lui être d'une grande utilité, non plus que les lois provinciales en matière d'entrée sans autorisation, dans cette affaire la loi ontarienne.

Il ne s'agit pas ici uniquement de l'arrestation par un particulier prévue par le Code criminel. La loi provinciale sur l'entrée sans autorisation contient également des dispositions qui traitent de ce que nous appelons « l'arrestation par un particulier ». Les restrictions apportées à l'arrestation par un particulier et par les lois sur l'entrée sans autorisation sont de nature géographique, de sorte que la Loi sur l'entrée sans autorisation peut uniquement être appliquée à l'égard d'un bien ou en cas de « poursuite immédiate ».

M. Chen n'a pu invoquer la Loi ontarienne sur l'entrée sans autorisation parce qu'il s'agissait d'un individu qui revenait dans son magasin, semble-t-il, mais qui ne se trouvait pas sur son terrain. Il n'était pas non plus visé, peut-on penser, du moins jusqu'à ce qu'il soit déclaré non coupable, par les dispositions du Code criminel actuel en matière d'arrestation par un particulier parce que l'infraction avait déjà été commise.

Ce n'est toutefois pas ce qu'a décidé le juge. Dans cette affaire, le juge a décidé que le coupable, le voleur, revenait pour commettre un autre vol, autrement dit, qu'il s'agissait d'une infraction continue de vol. Il a déclaré M. Chen non coupable en se fondant sur ce raisonnement.

M. George Rigakos, de l'Université Carleton, a fait beaucoup de recherche sur l'arrestation par un particulier et sur la sécurité privée. Devant le Comité de la Chambre des communes, il a fait un commentaire auquel je souscris entièrement et que j'inviterais le comité à examiner, à savoir que, lorsque l'arrestation est effectuée par de simples citoyens, par opposition à des gardiens privés, les juges ont habituellement tendance à étendre le pouvoir du particulier de procéder à une arrestation, et je crois que l'affaire David Chen l'illustre fort bien.

Dans cette affaire, le juge a donné une interprétation large des faits, je ne veux pas dire si elle était trop large, mais il a raisonné de façon large pour reconnaître le droit que semblait avoir M. Chen de défendre ses biens. Dans cette affaire, je dirais simplement que le système a bien fonctionné. Le système a fonctionné pour M. Chen dans cette affaire. J'inviterais donc le comité à se demander si ce projet de loi — et je parlerai plus tard de ses répercussions sur la sécurité privée — est vraiment nécessaire pour les David Chen de ce monde. Dans le mémoire que j'ai remis au comité, je parle de solution à la recherche d'un problème.

We do not have a problem here with respect to the David Chens of the world getting caught in the criminal justice system. Yes, it is unfortunate that Mr. Chen had to spend money on a legal team or a defence lawyer to represent him. He had to go through the ordeal of being charged and the stigmatization of having charges hanging over his head. As a criminal defence lawyer, I can tell you that for every person I have defended, yes, that is a serious issue. Yes, it is a problem when someone has charges hanging over their head and, at the end of the day, is found not guilty, having been innocent of the offences that he or she was charged with, as with Mr. Chen, but this legislation does not deal with that.

This legislation will not stop that from happening. The problem may very well have rested with the misuse of police discretion or the misuse of Crown discretion. I think that is arguable.

However, this legislation, in my submission, does not correct that. As a criminal lawyer in one of the busiest firms in Ottawa, I can tell you that I have never seen a David Chen come through my office. We do not see a lot of David Chens in the criminal justice system. What we do see is a plethora of cases involving private security forces that are inherently unaccountable, and this legislation will expand the power of private security. That is what it will do. We are talking about expanding the power of the private security, which is possibly — we do not know — not subject to the Charter.

That is a problem, in my submission. If we are concerned with the liberty of Canadians, the liberty of people in this country, then we ought to be concerned about security forces that are empowered to restrain people, to take away their liberty, and that are not accountable.

I myself have dealt with a number of cases involving private security that have been heavy handed in arresting individuals. I have dealt with individuals that have been wrongfully arrested by private security that have had to spend time in custody, that have had to suffer through the indignity of a wrongful arrest and, having been placed into police custody and treated like a criminal, only at the end of the day to have to go through the expense, stress and anxiety of a trial to be found not guilty at the end of it, and their life is essentially on hold until that happens.

What I am asking from this committee is a little sober second thought when it comes to what we are doing about expanding private security. Since the 1990s, the expansion of private security would astound you, how much private security forces actually outnumber our police force. Our police force, if I need to lay out the difference here, is accountable. There are mechanisms in place to hold police officers accountable.

Le fait que les David Chen de ce monde risquent d'être traduits devant les tribunaux pénaux ne fait pas problème ici. Oui, il est regrettable que M. Chen ait dû dépenser de l'argent pour retenir les services d'une équipe d'avocats ou d'un avocat de la défense pour se faire représenter. Il a connu l'épreuve d'être accusé et il a été stigmatisé par l'accusation. En tant qu'avocat de la défense, je peux vous dire que toutes les personnes que j'ai défendues estiment qu'il s'agit là d'un aspect grave. Oui, c'est un problème lorsque quelqu'un fait l'objet d'accusations et qu'en fin de compte, il est déclaré non coupable, étant innocent des infractions dont il a été accusé, comme c'était le cas de M. Chen, mais ce projet de loi ne traite pas de cet aspect.

Ce projet de loi ne va pas empêcher ce genre de choses d'arriver. Il se peut fort bien qu'il y ait eu dans cette affaire un mauvais emploi du pouvoir discrétionnaire de la police ou de la Couronne. Je crois que cela peut être suggéré.

Cependant, à mon avis, ce projet de loi ne va pas corriger cette situation. En tant que criminaliste dans un des cabinets d'Ottawa les plus occupés, je peux vous dire qu'aucun David Chen n'est venu me voir à mon bureau. Nous ne voyons pas beaucoup de David Chen dans le système de justice pénale. Nous voyons par contre de nombreuses affaires concernant des services de sécurité privés qui n'ont, par nature, pas de compte à rendre à personne et ce projet de loi va étendre les pouvoirs de ces agences de sécurité. C'est bien ce qu'il va faire. Nous parlons d'étendre les pouvoirs des agences de sécurité, qui ne sont peut-être pas assujetties — nous ne le savons pas — à la Charte.

C'est là, à mon avis, un problème. Si nous voulons protéger la liberté des Canadiens, la liberté des gens qui vivent dans ce pays, alors nous devrions nous poser des questions sur le fait que l'on donne aux services de sécurité privés le pouvoir de détenir certaines personnes, de les priver de leur liberté, et ces agences n'ont pas de compte à rendre.

Je me suis moi-même occupé d'un certain nombre d'affaires où des agents de sécurité avaient arrêté des personnes de façon un peu brutale. Je me suis occupé de personnes qui ont été arrêtées illégalement par des agents de sécurité, et qui ont dû passer du temps en détention, qui ont dû souffrir l'indignité de faire l'objet d'une arrestation illégale parce qu'elles ont été détenues ensuite par la police et traitées comme un criminel, pour en fin de compte être obligées de subir les frais d'un procès, de connaître le stress et l'angoisse qui l'accompagnent avant d'être finalement déclarées non coupables à la fin du procès; leur vie s'est comme arrêtée pendant tout ce temps.

J'invite donc le comité à réfléchir de façon approfondie sur une mesure qui va renforcer les pouvoirs des agences de sécurité. Je peux dire que vous seriez étonnés de constater combien les agents de sécurité se sont multipliés depuis les années 1990, et que les services de sécurité privés sont en fait beaucoup plus importants que nos services de police. Les services de police, s'il faut préciser la différence, peuvent être amenés à rendre des comptes. Il existe des mécanismes qui obligent les policiers à rendre des comptes.

**The Chair:** Mr. Russomanno, we have chewed up half an hour now with opening statements. Members will want to have the opportunity.

**Mr. Russomanno:** Absolutely, I apologize, and I will welcome questions.

**The Chair:** Mr. Chen will be appearing before the committee on another date, and we will see if he believes the system worked for him.

A quick question, if I may: If somebody knocks me on my head and steals my wallet, and I see that individual the next day and there is no police officer available, you are suggesting it would be wrong for an individual, under those circumstances, to detain that individual until a police officer could arrive. Is that what you are suggesting?

**Mr. Russomanno:** Is the scenario that somebody steals your wallet?

**The Chair:** No police officer is available the next day. You are saying it is wrong for an individual in those circumstances to detain that person until a police officer can arrive.

**Mr. Russomanno:** In Mr. Chen's case, it was later on that day.

**The Chair:** That is not my point. My point is this law will allow my interpretation to occur, but you are saying that is wrong.

**Mr. Russomanno:** No, I am not. I am saying a court may accommodate you, as it did Mr. Chen. It would probably be a better course of action to take down the description of the person and call the police.

**The Chair:** Mr. Chen called the police, and five hours later they showed up.

**Senator Fraser:** I would like to come back to this question of reasonable time.

Ms. Hannem, I think you said that the concerns about reasonable time might be saved by common law precedent. Could you expand on that? What do we know now about what courts consider to be reasonable time?

**Ms. Hannem:** There is no common law precedent at this point for reasonable time. I think I said that the lack of proportionality might be saved by the common law precedent.

**Senator Fraser:** I am sorry. My memory failed me. You are telling me we do not know anything, then, about reasonable time.

**Ms. Hannem:** No, the Criminal Code provisions for the police do not allow the police to engage in an arrest without a warrant unless they are catching the person in the act or they have somebody there who has detained them. The police cannot come

**Le président :** Monsieur Russomanno, nous avons déjà consacré une demi-heure aux déclarations préliminaires. Les membres du comité veulent vous poser des questions.

**M. Russomanno :** Absolument, excusez-moi et je serai heureux de répondre aux questions.

**Le président :** M. Chen va comparaître devant le comité à une autre date et nous verrons s'il estime que le système a bien fonctionné pour lui.

Une brève question si vous le permettez : si quelqu'un me donne un coup sur la tête et vole mon portefeuille et que je vois cette personne le lendemain et qu'il n'y a pas de policier autour, dites-vous qu'un particulier ne pourrait pas, dans ces circonstances, détenir l'individu jusqu'à ce qu'arrive un policier. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Russomanno :** S'agit-il d'un cas où quelqu'un vole votre portefeuille?

**Le président :** Il n'y a pas de policier autour le lendemain. Vous dites qu'un particulier dans ces circonstances ne pourrait pas détenir cette personne en attendant l'arrivée d'un policier.

**M. Russomanno :** Dans le cas de M. Chen, cela s'est produit plus tard le même jour.

**Le président :** Ce n'est pas ce que je veux dire. Je veux dire que cette loi ouvre la porte à mon interprétation, mais vous dites que je me trompe.

**M. Russomanno :** Non. Je dis qu'un tribunal peut déclarer que vous étiez justifié d'agir ainsi, comme il l'a fait pour M. Chen. Il serait probablement préférable de noter la description de la personne et d'appeler la police.

**Le président :** M. Chen a appelé la police, et elle est arrivée cinq heures après.

**Le sénateur Fraser :** J'aimerais revenir à la question du délai raisonnable.

Madame Hannem, je crois que vous avez dit que les questions que nous nous posons au sujet du délai raisonnable pourraient être réglées par les précédents de common law. Pouvez-vous nous en dire davantage? Savons-nous aujourd'hui ce que les tribunaux considèrent comme étant un délai raisonnable?

**Mme Hannem :** Pour le moment, il n'y a pas de précédent de common law au sujet du délai raisonnable. Je crois que j'ai dit que l'absence de proportionnalité pourrait être compensée par les précédents de common law.

**Le sénateur Fraser :** Je suis désolée. Ma mémoire est défaillante. Vous me disiez que nous ne savons donc rien au sujet de ce qu'est un délai raisonnable.

**Mme Hannem :** Non, les dispositions du Code criminel relatives aux policiers ne permettent pas à ceux-ci de procéder à une arrestation sans mandat à moins qu'ils ne prennent la personne en question en flagrant délit ou que celle-ci soit détenue.

along the next day without a statement or some kind of evidence and arrest. It simply does not exist in our Criminal Code.

There has been latitude. As Mr. Russomanno suggests, the courts have engaged their discretion, and in the Chen case, this is a perfect example because he actually did violate the citizen's arrest's provisions. The fact that he was found not guilty was an act of discretion on the part of that court.

**Senator Fraser:** The court's reasoning on the way to that was fascinating. The judge on the way to that finding, to take Mr. Russomanno's figures, did go a long way to accommodate Mr. Chen in suggesting that it was a single crime that was still being committed with a little sort of recess in the middle between the beginning and end of the crime, which was difficult.

Mr. Russomanno, because you are the one who raised this in particular, in the case of security guards, who presumably have some training in what they are allowed or not allowed to do, what would be your best guess on what would be considered "reasonable time"?

**Mr. Russomanno:** I do not think reasonable time is one of those things that courts will come up with an actual 24 hours or 48 hours kind of limit. In the case of security guards, it is hard to say. Security guards, if the person is on the property under the trespass to property legislation, are able to effect an arrest or trespass an individual if they are on the property having been trespassed before, so that temporal requirement is not necessary in those circumstances.

**Senator Fraser:** In the case of a shopping mall, this person has been spotted on CCTV shoplifting a jacket in Shop A, and then this person has proceeded down the hall to the food court and, maybe an hour later, is spotted there eating lunch, or they think it is him. Would that seem to you, as a lawyer who has had to argue these cases, a reasonable time — an hour — in a case like that, where the person is no longer in the shop on those premises?

**Mr. Russomanno:** Yes, it would seem to be a reasonable time. I would wonder whether the trespass to property legislation would still apply to somebody who is actually on the shopping mall premises because they would have the power to trespass the person from the mall entirely, I think. In other words, just because they committed theft in Shop A does not mean they will only be trespassed from Shop A but from the entire mall. The geographical ambit of the mall security, so to speak, would apply to the entire mall.

**Senator Fraser:** Would it apply on the sidewalk outside?

Les policiers ne peuvent revenir l'arrêter le lendemain s'ils n'ont pas obtenu une déclaration ou certaines preuves. Cela n'est tout simplement pas prévu par notre Code criminel.

On accorde une certaine latitude dans ce domaine. Comme M. Russomanno l'affirme, les tribunaux ont utilisé leur pouvoir discrétionnaire et l'affaire Chen en est un exemple parfait parce qu'il a en réalité violé les dispositions relatives à l'arrestation par un particulier. C'est uniquement parce que le tribunal a exercé son pouvoir discrétionnaire qu'il a été déclaré non coupable.

**Le sénateur Fraser :** Je trouve fascinant la façon dont le tribunal a raisonné pour en arriver à ce résultat. Pour obtenir ce résultat, le juge, pour reprendre les expressions de M. Russomanno, a poussé très loin son interprétation des faits pour justifier les actes de M. Chen en affirmant qu'il s'agissait d'un crime unique qui était encore en train d'être commis, en acceptant qu'il y ait eu une sorte de pause entre le début et la fin de la perpétration du crime, ce qui est un raisonnement complexe.

M. Russomanno, puisque c'est vous qui avez soulevé ce point-là, dans le cas des agents de sécurité, qui, peut-on présumer, ont reçu une formation sur ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, qu'est-ce qui serait, à votre avis, un « délai raisonnable »?

**M. Russomanno :** Je ne pense pas qu'un délai raisonnable est une des notions que les tribunaux ont fixée en choisissant une limite, disons de 24 ou 48 heures. Pour les agents de sécurité, il est difficile de répondre à cette question. Lorsque la personne visée se trouve sur les lieux au sens de la Loi sur l'entrée sans autorisation, les agents de sécurité peuvent l'arrêter ou la détenir si elle se trouve dans des lieux où elle est déjà entrée sans autorisation, de sorte qu'il n'est pas nécessaire, dans ces circonstances, de respecter une condition temporelle.

**Le sénateur Fraser :** Dans le cas d'un centre commercial, disons que cette personne a été remarquée sur un écran de télévision à circuit fermé en train de voler un blouson dans le magasin A, et qu'elle s'est ensuite rendue à la foire alimentaire et qu'une heure plus tard, on la voit en train de dîner ou du moins, les agents pensent que c'est elle. Pour vous, comme avocat qui a déjà été amené à plaider dans ce genre d'affaires, est-ce qu'une heure, dans une affaire comme celle-là, serait un délai raisonnable, même si la personne ne se trouve plus à l'intérieur du magasin?

**M. Russomanno :** Oui. Cela me paraîtrait être un délai raisonnable. Je me demande si la Loi sur l'entrée sans autorisation s'appliquerait encore à quelqu'un qui se trouve encore dans les locaux du centre commercial parce que ces agents ont le pouvoir de contrôler les personnes dans l'ensemble du centre commercial. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'une personne a commis un vol dans le magasin A qu'elle sera uniquement reconnue comme ayant entré sans autorisation dans le magasin A, mais dans l'ensemble du centre commercial. La compétence territoriale de l'agent de sécurité s'applique à l'ensemble de celui-ci.

**Le sénateur Fraser :** Est-ce que cela viserait également le trottoir à l'extérieur?

**Mr. Russomanno:** That would not apply under trespass to property unless they were in pursuit of that individual. I would say under the legislation, as it is being proposed, a reasonable time after, an hour, I would venture to guess that that would fit within the legislation.

**Senator Fraser:** What about four hours?

**Mr. Russomanno:** I do not want to split hairs. I do not know. I think every case would be different, and, as with most legislation, we are leaving it up common law to try to get some principles together and figure out exactly how best to deal with these scenarios and what would be reasonable in the circumstances. Four hours in that case may not be reasonable.

**Senator Fraser:** I am sorry to go on and on about this, and I know the chair wants me to stop, so I will, but as with all legislation, the more you delve into this, the more complicated it gets.

**Senator Di Nino:** Thank you, Mr. chair, and welcome all three of you. It is always good to learn from those who practice these kinds of things every day.

As I see it, the existing law is not balanced in the way that I believe it should be, and it really creates an injustice for the citizen when confronted with this kind of a situation.

The change created by Bill C-26 is really a modest expansion of the current law to allow the citizen some leeway, as our chair said a moment ago. If someone commits a crime against me or my property and he is faster than I am, which at my age is likely everyone, and he gets away but I see him the next morning at a coffee shop when we are both having a cup of coffee, the changes, at least to me, appear to cover that so that I as a citizen, in effect, can still have that right to be able to say, "Hey, you stole from me. You need to go to jail," or "I will call the police and I want to do that." What is unreasonable about that?

**Mr. Russomanno:** As it applies to private citizens, I do not have a lot of concerns per se about vigilantism with respect to this legislation. The language, the temporal limit and the additional language of where it is not reasonably feasible to call the police, does a fairly good job of limiting it to those kinds of situations. I cannot disagree with you there, and I will not disagree with you about what is wrong with that. I see the guy the next day in the coffee shop. I do not think that is necessarily the problem.

I think the problem is the mischief that it causes with private security, and if we had a clear statement from the Supreme Court of Canada, or if we had legislation to the effect that private

**M. Russomanno :** Il ne s'agirait pas, dans ce cas, d'une entrée sans autorisation à moins que les agents ne soient en train de poursuivre cette personne. Je dirais que, selon le projet de loi, tel qu'il est proposé, un délai raisonnable, une heure, je pense que cela serait conforme au projet de loi.

**Le sénateur Fraser :** Et s'il s'agissait de quatre heures?

**M. Russomanno :** Je ne veux pas couper les cheveux en quatre. Je ne le sais pas. Je pense que chaque affaire est différente et comme pour n'importe quel texte législatif, nous nous en remettons à la common law pour élaborer certains principes et décider exactement la meilleure façon de juger ce genre de situation et ce qui serait raisonnable dans les circonstances. Il est possible qu'un délai de quatre heures dans ce genre d'affaires ne soit pas raisonnable.

**Le sénateur Fraser :** Je suis désolée d'avoir parlé aussi longtemps de cet aspect et je sais que le président souhaite que je m'arrête; c'est ce que je vais faire, mais comme pour toutes les dispositions législatives, plus on l'étudie, plus on s'aperçoit qu'elle est complexe.

**Le sénateur Di Nino :** Merci, monsieur le président, et bienvenue à tous les trois. C'est toujours une bonne chose de pouvoir apprendre de ceux qui s'occupent de ce genre d'affaires tous les jours.

À mon avis, le droit actuel n'est pas aussi équilibré que je le pensais et crée une injustice réelle pour le citoyen qui est confronté à ce genre de situations.

Le changement qu'apporte le projet de loi C-26 est en fait une légère extension des règles actuelles qui accordent au citoyen une certaine latitude, comme notre président l'a déclaré il y a un instant. Si quelqu'un commet un crime contre moi ou contre mes biens et qu'il est plus rapide que je le suis, ce qui à mon âge est extrêmement probable, et qu'il s'enfuit, mais si je le vois le lendemain matin dans un café où nous sommes tous les deux en train de prendre un café, ces modifications semblent, du moins à mon avis, couvrir ce genre de situations pour que moi, simple citoyen, j'aie encore le droit de dire : « Hey, tu m'as volé. Tu vas aller en prison. » ou « Je vais appeler la police et je veux que tu fasses ceci ». Qu'est-ce qui est déraisonnable dans ce genre de situation?

**M. Russomanno :** Pour ce qui est des simples citoyens, je ne crains pas vraiment que ce projet de loi les incite à se faire justice eux-mêmes. La formulation, la restriction temporelle, l'ajout d'une phrase prévoyant qu'il ne doit pas être raisonnablement possible d'appeler la police, tous ces éléments apportent des limites assez efficaces à ce genre de situations. Je ne peux pas ne pas être d'accord avec vous sur ce point et je ne serai pas non plus en désaccord avec vous au sujet des problèmes que cela pose. Je vois ce gars-là le lendemain au café. Je ne pense pas que cela soit nécessairement le problème.

Je pense que le problème vient des conséquences que cela a pour les agences de sécurité, et si nous avons une déclaration claire de la Cour suprême du Canada, ou une loi qui obligerait ces

security is accountable and the Charter applied to them or there was some other mechanism for private security, I would be much less concerned. I am not raising concerns that I think we will have armed posses of individuals arresting people. That is not my primary concern.

**Mr. Spratt:** I agree with Mr. Russomanno that the example you gave is quite reasonable and we want to ensure that people like Mr. Chen do not have to go through this experience to be captured by the legislation. The problem is there could be unintentional mischief caused by the broad nature of the legislation and its applicability. If you look at private security, and that is our main concern, it can lead to mischief in two different ways.

With an increase of private security, these are not trained police officers and are not as accountable as our highly trained police officers, and two things could happen. There could be breaches of citizens' rights by private security because there are not properly trained, which is something we should seek to limit.

On the converse side, there have been statements from our court, recent statements in Alberta specifically, that the Charter may indeed apply to these private security and private citizens who are facilitating arrest. Because they are not as well trained as police, that could lead to evidence being excluded and people ultimately who are guilty of a crime not being found guilty because there has not been adequate safeguards about the applicability of this legislation to private security and how that may intersect with the Charter and the application of the Charter.

It can lead to people's rights being violated when they should not be violated. It can also lead to evidence being excluded and people not being held accountable because private security is not dealt with specifically and there is mischief in the legislation with regard to that.

**Senator Di Nino:** Surely that fairness and balance must also be applied to the owner of a property or a shop who has a larger shop and needs assistance in this, to give him the leeway as well to be able to protect his property or his rights.

**Mr. Spratt:** It is all about balance, and our concern is that Mr. Chen and private citizens may have some recourse and have some benefit through this legislation. The drafters may not have turned their mind to private securities and other factors that may tip the balance in a way that was not intended.

**Senator Baker:** Thank you to the three presenters. They were excellent presentations. Each one of them was excellently done, and I could have listened to Mr. Russomanno for an hour, at least, and enjoyed his presentation. However, we are under a time factor here.

agences à rendre des comptes et à appliquer la Charte ou s'il y avait un autre mécanisme pour ces agences, je serais beaucoup moins inquiet. Je ne pense pas que nous allons avoir des milices armées qui vont arrêter les gens et cela ne me préoccupe donc pas. Ce n'est pas ma principale crainte.

**M. Spratt :** Je reconnais avec M. Russomanno que l'exemple que vous avez donné est tout à fait raisonnable et nous voulons que les gens comme M. Chen n'aient pas à vivre cette expérience pour être visés par ce projet de loi. Le problème vient du fait que la vaste portée de ce projet de loi risque de causer des problèmes involontaires. Si vous prenez les agences de sécurité, et c'est là notre principale préoccupation, cela pourrait causer des problèmes de deux différentes façons.

Avec l'augmentation du nombre des agences de sécurité, ce ne sont pas des policiers formés qu'elles vont embaucher et ces agents ne sont pas tenus de rendre des comptes comme le sont nos policiers et deux choses pourraient se produire. Les agents de sécurité pourraient, faute de formation suffisante, porter atteinte aux droits des citoyens.

Par ailleurs, certains tribunaux ont déclaré, en Alberta en particulier, que la Charte s'applique peut-être aux agents de sécurité et aux simples particuliers qui participent à une arrestation. N'étant pas aussi bien formés que les policiers, cela pourrait entraîner l'exclusion de preuves et aussi des cas où des gens qui sont en réalité coupables d'une infraction seraient déclarés non coupables parce qu'il n'y a pas de disposition adéquate prévoyant l'application de ce projet de loi aux agences de sécurité et précisant les rapports le projet de loi et la Charte et son application.

Cela pourrait entraîner la violation des droits des citoyens dans des cas où ces droits ne devraient pas être violés. Cela pourrait également entraîner l'exclusion de preuves et soustraire certaines personnes à l'obligation de rendre des comptes parce que le projet de loi ne traite pas expressément des agents de sécurité et permet ainsi que ce genre de problème se pose.

**Le sénateur Di Nino :** Il est évident qu'il faut également appliquer les notions d'équité et d'équilibre au propriétaire d'un bien ou d'un magasin qui a besoin d'aide dans ce domaine; il faut en effet lui accorder une certaine latitude et lui permettre de protéger ses biens ou ses droits.

**M. Spratt :** C'est vraiment une question d'équilibre et nous voulons que M. Chen et les simples citoyens puissent exercer certains recours et bénéficient de ce projet de loi. Les rédacteurs n'ont peut-être pas pensé aux agences de sécurité et à d'autres facteurs qui pourraient faire pencher la balance de façon imprévue.

**Le sénateur Baker :** Merci aux trois témoins. Vous avez présenté d'excellents exposés. Ils étaient tous très bien rédigés et j'aurais pu écouter parler M. Russomanno pendant au moins une heure et j'ai bien aimé son exposé. Nous devons toutefois respecter des contraintes de temps.



As well, thank you to Ms. Hannem who pointed out that the police do not have the power to arrest that we are giving under the citizen's arrest provisions of this act. She pointed out that a police officer can only arrest someone who has committed an indictable offence or who is the process of committing a criminal offence and can only detain that person for purposes of exigent circumstances or identification that are outlined in section 495 of the Criminal Code.

My question concerns the Charter, and Mr. Russomanno's opinion seems to be that the Charter does not apply. We went through this with the Canadian Bar Association as well, and they hold your general opinion on this.

However, when we look at recent court decisions, and I reference you to a great judge by the name of Fradsham in the province of Alberta, in *R. v. McCowan*, 2011, Carswell, ALTA, 313, in which the headnote says that the issues included whether the officer's actions were subject to provisions of Charter and whether he had authority under section 494 of the Criminal Code to arrest the accused. That was a civilian loss prevention officer employed by Zeller's, I think it was. It says that provisions of the Charter applied to the officer's arrest of the accused since whoever arrests any individual is performing a state function.

That is the law in the province of Alberta. Reading that judgment, which is quite extensive, as all of the Fradsham's cases are — wonderful judge — reading it up to date, I cannot see how anyone could say that the Charter does not apply. First of all, have you heard of the case and what is your explanation to counterbalance what you said previously?

**Mr. Russomanno:** I have heard of the case. It is a great judgment case. It is one of those lower court judgments that really does your research for you. It sets out all of the principles very well.

I should clarify. It is not my opinion that the Charter does not apply. It is based on our appellate courts differing on this. The Ontario Court of Appeal has said that the Charter does not apply to private security; the Nova Scotia Court of Appeal has said that the Charter does not apply; the B.C. Court of Appeal has said that the Charter does not apply. The Alberta Court of Appeal has said that the Charter does apply, and the Supreme Court has not said anything. We are in a state of flux right now, and I suppose the way that the common law works out is eventually, hopefully, there will be a case that gets to the Supreme Court where the Supreme Court can tell us whether the Charter applies.

Je remercie également Mme Hannem qui a fait remarquer que la police n'a pas en matière d'arrestation le pouvoir que nous accordons aux simples citoyens. Elle a signalé qu'un agent de police pouvait uniquement arrêter une personne qui avait commis un acte criminel ou qui était en train de commettre une infraction criminelle et qu'il ne pouvait détenir cette personne qu'à des fins d'identification ou pour les raisons exposées à l'article 495 du Code criminel.

Ma question porte sur la Charte et M. Russomanno semble penser que la Charte ne s'applique pas. Nous avons également abordé cette question avec l'Association du Barreau canadien et ses représentants partagent dans l'ensemble votre opinion sur ce point.

Cependant, si nous examinons des décisions judiciaires récentes, et je vous renvoie à un excellent juge du nom de Fradsham de la province de l'Alberta, dans *R. v. McCowan*, Carswell, ALTA, 313, dans laquelle le résumé énonce que les questions à trancher comprenaient celle de savoir si les actes de l'agent en question étaient assujettis aux dispositions de la Charte et s'il avait le pouvoir, aux termes de l'article 494 du Code criminel, d'arrêter l'accusé. C'était un agent civil de prévention des pertes à l'emploi de Zeller's, c'est du moins ce que je crois. Le juge a déclaré que les dispositions de la Charte s'appliquaient à l'arrestation de l'accusé par cet agent, étant donné que toute personne qui arrête un individu exerce une fonction publique.

C'est la loi dans la province de l'Alberta. Après avoir lu ce jugement, qui est très détaillé, comme le sont toutes les décisions du juge Fradsham — un juge extraordinaire — en le lisant récemment encore, je ne peux pas comprendre comment quelqu'un peut affirmer que la Charte ne s'applique pas. Premièrement, avez-vous entendu parler de cette affaire et quelle est votre explication qui pourrait réfuter ce que vous avez dit il y a un instant?

**M. Russomanno :** J'ai entendu parler de cette affaire. C'est vraiment un excellent jugement. C'est un de ces jugements d'une cour inférieure qui montre que le juge a fait beaucoup de recherches. On y trouve également tous les principes, extrêmement bien exposés.

Je devrais préciser un point. Ce n'est pas moi qui dis que la Charte ne s'applique pas. Mon opinion est fondée sur ce que les différentes cours d'appel ont déclaré à ce sujet. La Cour d'appel de l'Ontario a jugé que la Charte ne s'appliquait pas à un agent de sécurité; la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a déclaré que la Charte ne s'appliquait pas. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a déclaré que la Charte ne s'appliquait pas. La Cour d'appel de l'Alberta a déclaré que la Charte s'appliquait et la Cour suprême n'a rien dit du tout. Nous sommes à l'heure actuelle dans une situation mouvante et la common law fonctionne de cette façon et éventuellement, du moins je l'espère, une affaire sera portée devant la Cour suprême et celle-ci nous dira si la Charte s'applique ou non.

In my opinion, the reasoning of the Alberta Court of Appeal in *Lerke*, a 1986 decision referenced by Justice Fradsham, is referenced in there. It is a 1986 judgment where really the Alberta Court of Appeal says the Charter applies, and the reason they say the Charter applies is because it is based on a historical analysis that historically the right of citizen's arrest is derived directly from the sovereign and not from the police. In other words, the citizen's arrest power predates police power of arrest, and the police power of arrest comes from that. Based on this historical analysis, the Charter applies because that is where the power of arrest flows from. I find this reasoning quite persuasive.

I think other appellate courts have erroneously relied on the Supreme Court of Canada case called *Buhay* to suggest the Charter applies, and Justice Fradsham points out very well that they erroneously hold that to be the case where the Supreme Court says the Charter does not apply; but the Supreme Court in a subsequent case called *Asante-Mensah* says they have not pronounced on this. It is all laid out in the decision that you have referenced. It is all laid out very well in there.

We are in a state of flux. Right now we do not know what applies and what does not. At least in Ontario it does not; in Alberta it does, and we are left with that.

**Senator White:** Because you have raised it and others have as well, I will speak specifically about the issues around private security.

I am as concerned as you probably are about the growth of private security in the province of Ontario. We have legislation that controls the training and testing but really has not gone further in making them accountable in oversight.

If that is your focus, and I think it is, if I may Mr. Russomanno, the examples have been given, and the example I always use is a kid's bicycle is stolen and the next day the father sees someone driving the bicycle and takes it back forcibly and finds himself arrested by the police for assaulting the individual. You are not talking about those cases. You are really concerned about the private security, and I agree with you. I am concerned about the private security industry. However, that is not what we are talking about today. We are talking about Mr. Chen protecting his property, and there are other ways, I would argue, that the provinces, with their responsibility for private security, have an opportunity to step forward and do the right thing as well. Am I correct that private security is your concern?

À mon avis, le raisonnement que la Cour d'appel de l'Alberta a tenu dans l'affaire *Lerke*, une décision de 1986 citée par le juge Fradsham, est également cité ici. C'est un jugement de 1986 dans lequel la Cour d'appel de l'Alberta déclare clairement que la Charte s'applique et la raison pour laquelle la Charte s'applique repose sur une analyse historique selon laquelle historiquement, le droit d'arrestation du simple citoyen découle directement du souverain et non pas de la police. Autrement dit, le pouvoir d'arrestation du simple citoyen est antérieur au pouvoir d'arrestation des policiers et le pouvoir d'arrestation des policiers découle du droit des citoyens. D'après cette analyse historique, la Charte s'applique à ce genre de situation parce que c'est là l'origine du pouvoir d'arrestation. Je trouve que ce raisonnement est très convaincant.

Je crois que d'autres cours d'appel se sont fondées à tort sur l'arrêt de la Cour suprême *Buhay* pour déclarer que la Charte s'appliquait et le juge Fradsham fait très bien ressortir le fait que ces tribunaux ont jugé à tort que c'était l'arrêt dans lequel la Cour suprême disait que la Charte ne s'appliquait pas. La Cour suprême a en effet déclaré, dans une affaire postérieure, *Asante-Mensah*, qu'elle ne s'était pas prononcée sur ce point. Tout cela est exposé dans la décision que vous avez citée. Tout cela y est très bien expliqué.

Nous sommes dans une période mouvante. À l'heure actuelle, nous ne savons pas ce qui s'applique et ce qui ne s'applique pas. Au moins, en Ontario, cela ne s'applique pas; en Alberta, cela s'applique et voilà où nous en sommes.

**Le sénateur White :** Étant donné que vous avez soulevé cette question et que d'autres l'ont fait également, je vais parler précisément des questions qui touchent les agences de sécurité.

Je m'inquiète probablement tout autant que vous de la croissance du secteur de la sécurité privé en Ontario. Nous avons des lois qui contrôlent la formation et les examens, mais nous n'avons guère progressé en matière de surveillance et de reddition de compte.

Si c'est bien l'aspect qui vous intéresse et je pense que c'est le cas, si vous le permettez M. Russomanno, les exemples qui ont été donnés et l'exemple que j'utilise toujours est celui de la bicyclette d'un enfant qui est volée et le lendemain, le père voit quelqu'un d'autre en train de s'en servir, il la reprend de force et se retrouve en état d'arrestation par un policier parce qu'il a agressé la personne en question. Vous ne parlez pas de ces affaires-là. Vous vous posez des questions au sujet de la sécurité privée et je suis d'accord avec vous sur ce point. Je me pose également des questions au sujet du secteur de la sécurité privée. Ce n'est toutefois pas le sujet dont nous parlons aujourd'hui. Nous parlons de M. Chen qui veut protéger ses biens et il y a d'autres façons d'après moi, selon lesquelles les provinces, dont relève le domaine de la sécurité privée, pourraient intervenir et prendre les mesures qui s'imposent. Ai-je raison de dire que votre préoccupation, c'est la sécurité privée?

**Mr. Russomanno:** Yes, my concern is private security, and I did not have the time to get into this before, but I do agree with the comments made by Ms. Hannem about the temporal concerns, that there is a potential for wrongful arrest. Then you get into a whole other ball of wax insofar as private individuals arresting someone after the fact. You could have all sorts of liability or wrongful arrest concerns there, and really, as the time increases, the need for a trained police force to investigate increases. It is much different when you are catching someone red-handed, so to speak.

I would agree with your comments that my concerns lie primarily with private security. I would say that it is something that ought to be considered by this committee because this is who it will affect. It will not affect as much the David Chens of the world as it will private security. It is just a necessary consequence of the legislation that is being proposed.

[Translation]

**Senator Dagenais:** I would like to get back to the bill. Do you understand or speak French, Mr. Russomanno?

**Mr. Russomanno:** I understand French but do not speak it.

**Senator Dagenais:** I want to get back to the section of the bill dealing with citizens' arrests. I have to mention that I was a peace officer for 39 years. Allow me to very briefly describe an actual event.

We had some farmers whose maple syrup buckets were constantly being stolen. One farmer hid in his barn, with his son. They decided to keep a lookout and, during the night, they spotted two individuals. They arrested them and tied them up. They called us, and when I got there, I congratulated them. First of all, the investigation was over much more quickly and when we were at the courthouse, before the judge, they explained how the arrest had been made and the judge congratulated them for their courage. I assume that the bill would help them even more. I know that they didn't have time to read the warning, but perhaps that wasn't their responsibility.

That is obvious when an arrest is made on the spot. I believe that this bill will help ordinary citizens who proceed with an arrest. There is much discussion about private security. I'd like to come back to the ordinary citizen. I'd like to hear your view on this subject.

[English]

**Mr. Russomanno:** You would like my view personally? It sounds like the law worked in the anecdote that you mentioned. My view would be the same response I gave to Senator Di Nino. I certainly sympathize with private citizens who are trying to protect their property. You can set out probably a dozen scenarios or more in which you will not have me unreasonably

**M. Russomanno :** Oui, la sécurité privée me préoccupe et je n'ai pas eu le temps d'aborder cet aspect jusqu'ici, mais je souscris aux commentaires qu'a présentés Mme Hannem au sujet des problèmes temporels, parce que cela ouvre la porte à des arrestations illégales. Cela nous amène ensuite à un tout autre genre de situation où un particulier arrêterait quelqu'un après la perpétration de l'infraction. Il pourrait se poser toutes sortes de problèmes concernant la responsabilité et l'arrestation illégale et en réalité, à mesure que le temps passe, il devient de plus en plus nécessaire de confier à des policiers formés le soin de faire enquête. Cela est très différent de la situation où quelqu'un est pris en flagrant délit.

Je souscris à vos commentaires lorsque vous dites que mes préoccupations portent principalement sur la sécurité privée. Je dirais que c'est un aspect que le comité devrait examiner parce que ce sont ces agences qui seront touchées par ce projet de loi. Il ne touchera pas beaucoup des David Chen de ce monde, mais plutôt la sécurité privée. C'est tout simplement une conséquence nécessaire du projet de loi proposé.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** J'aimerais revenir au projet de loi. Vous comprenez, vous parlez français, monsieur Russomanno?

**M. Russomanno :** Je comprends, mais je ne le parle pas.

**Le sénateur Dagenais :** Je veux revenir au projet de loi qui parle d'arrestation par des citoyens. Je dois mentionner que j'ai été policier pendant 39 ans. Très rapidement, je vais vous raconter une anecdote.

J'avais des cultivateurs qui se faisaient voler constamment des chaudières pour récupérer l'eau d'érable. Le cultivateur s'est caché dans sa grange avec son fils. Ils ont décidé de surveiller et le soir, ils ont vu deux individus. Ils les ont arrêtés et ligotés. Ils nous ont appelés et lorsque je suis arrivé sur les lieux je les ai félicités. Premièrement, le temps d'enquête a été beaucoup plus court et lorsque nous sommes passés à la cour devant le juge, ils ont expliqué comment l'arrestation s'est faite et le juge les a félicités pour leur courage. Je présume que le projet de loi va encore mieux les aider. Je comprends qu'ils n'ont pas eu le temps de lire la mise en garde, ce n'était peut-être pas de leur ressort.

C'est évident dans les cas d'arrestation sur le fait. Je crois que ce projet de loi va aider les citoyens ordinaires qui vont faire des arrestations. On parle beaucoup d'agence de sécurité privée. J'aimerais revenir au citoyen ordinaire. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

[Traduction]

**M. Russomanno :** Voulez-vous mon point de vue personnel? Il semble que le droit ait donné de bons résultats dans l'anecdote que vous avez mentionnée. Mon opinion serait la même que celle que j'ai donnée au sénateur Di Nino. Je comprends très bien les citoyens qui essaient de protéger leurs biens. Vous pouvez sans doute me présenter au moins une douzaine de situations dans

disagree to a scenario. No, I am not disagreeing. I think that in cases of private citizens who are victimized, trying to protect their property, I will not disagree.

I can equally lay out many scenarios involving private security where probably you would be hard pressed to disagree with me on private security being unaccountable for their actions. I think it is all part of the cost-benefit.

**The Chair:** Ms. Hannem, feel free to jump in. Do you have any comments with respect to that issue?

**Ms. Hannem:** As has been suggested, the existing provisions and common law, the precedent that has been set, has given a great deal of latitude to citizens who wish to engage in these types of activities to protect their property or themselves, and I do not necessarily see that the addition of this latitude of time will provide extra protection, if you will. I think it will still go to a test of the court because the court will have to determine what is reasonable, which means it still ends up in front of a judge, so you will not protect people like David Chen from ending up in front of a judge who will have to make that determination.

**Senator Unger:** My question is concerning proportionality. In the heat of a battle between two people, is proportionality a realistic expectation?

**Mr. Spratt:** It depends on the circumstances of that battle. The law, as it is currently formulated, is if you are at risk of suffering grievous bodily harm or death, if you reasonably believe that, proportionality is not a consideration for the common sense reasons we can think of — the heat of the moment and the stakes of the confrontation. Quite rightly under the current section 34(1), proportionality is a consideration. If someone pushes you or punches you, it does not give you carte blanche to take action against them.

The difficulty we have with the enumeration of proportionality is that in some cases it may dilute its importance and in some cases it may overly enhance its importance causing I think unintended mischief in both circumstances.

This law simplifies what is a complex section of the code, but there are some expenses that come at that simplification, and I commend you to read Professor Roach's paper about that, because with that simplification there comes a lack of certainty and some grey areas that may cause some problems in the future.

**Senator Unger:** As I am listening to all the witnesses, it seems there are many grey areas. We heard yesterday one witness say reasonable time depends on the situation. Basically, you cannot nail down any of these issues really, and again, with regard to the private security in a citizen's arrest, with the judges bending over

lesquelles je ne pourrais pas dire que les actes posés sont déraisonnables. Non, je ne suis pas de l'opinion contraire. Je dirais que dans les cas où des simples citoyens ont été victimisés parce qu'ils essayaient de protéger leurs biens, je suis d'accord avec vous.

Je peux également vous présenter de nombreux scénarios concernant des agences de sécurité où vous auriez de la difficulté à ne pas être d'accord avec moi sur le fait que ces agences ne sont pas tenues de rendre des comptes de leurs actes. Je pense que cela fait partie de l'analyse coût-avantage.

**Le président :** Madame Hannem, n'hésitez pas à intervenir. Avez-vous des commentaires à faire sur ce sujet?

**Mme Hannem :** Comme cela a été mentionné, les dispositions actuelles et la common law, les précédents qui ont été établis, accordent une grande latitude aux citoyens qui souhaitent poser ce genre d'actes pour protéger leurs biens ou leur personne, et je ne pense pas que c'est en élargissant cette latitude sur le plan temporel qu'ils seront mieux protégés. Je crois qu'il faudra toujours passer devant les tribunaux parce que ce sont eux qui doivent déterminer ce qui est raisonnable, ce qui veut dire que ces affaires finiront quand même devant un juge et cela n'empêchera pas les gens comme David Chen de se retrouver devant un juge qui devra prendre cette décision.

**Le sénateur Unger :** Ma question porte sur la proportionnalité. Dans une bagarre entre deux personnes, est-il vraiment réaliste de s'attendre à ce que les gens pensent à réagir de façon proportionnelle?

**M. Spratt :** Cela dépend des circonstances qui entourent cette bagarre. Selon le droit, tel qu'il est formulé actuellement, si vous risquez de subir des lésions corporelles graves ou la mort, si vous avez des motifs raisonnables de le croire, la proportionnalité n'est alors pas un élément à prendre en considération comme nous le dit le bon sens — Il y a le feu de l'action et les enjeux de la confrontation. Aux termes du paragraphe 34(1), la proportionnalité est, à juste titre, un élément à considérer. Si quelqu'un vous bouscule ou vous frappe, cela ne vous donne pas carte blanche pour lui faire ce que vous voulez.

Le problème que pose l'inclusion de la proportionnalité dans cette liste est que, dans certains cas cela risque d'en diminuer l'importance et dans d'autres, de lui accorder une importance trop grande ce qui, dans les deux cas, risque de donner des résultats non souhaités.

Ce projet de loi simplifie ce qui est un article complexe du Code, mais cette simplification entraîne certains désavantages; je vous invite à lire l'étude de M. Roach à ce sujet, parce que cette simplification s'accompagne d'une incertitude et de zones grises qui risquent de causer des problèmes à l'avenir.

**Le sénateur Unger :** J'écoute tous les témoins et il me semble qu'il y a beaucoup de zones grises. Nous avons entendu hier un témoin dire que le délai raisonnable dépendait de la situation. Il est impossible en réalité de donner une réponse claire à toutes ces questions, et encore une fois, lorsqu'il s'agit d'une arrestation par

backwards to accommodate private citizens, would they not take into consideration if it is a private citizen or one of these private security guards?

**Mr. Spratt:** There will be an evolution of the common law as it relates to that.

The problem with that is, as private security takes advantage of these provisions, the temporal components, and can expand their role, the danger is that reasonable time is also expanded to take into account sort of the quasi-police work being done to identify someone. That can lead to some problems, especially with the intersection with that portion with the self-defence portion, because you can have a situation where there is someone not in uniform, who is not identified as a police, is carrying out what may be an unlawful arrest, and self-defence of the person being arrested may come into play. There are some questions around paragraph 34(2)(h) about whether the threat is lawful, and some complexities may arise there.

From our perspective, legislation needs to provide guidance and as much certainty as possible, which is why we want the proportionality, necessity, and subjective reasonableness of those to be incorporated up front instead of inferred, in maybe a unpredictable way, from a list of factors that is provided, of course with the exception of proportionality for those grievous bodily harm cases that I have laid out.

**The Chair:** With respect to the concerns about security guards, which I think all three of you have expressed — and Senator White referenced this — is it feasible that this could be handled in terms of the guidelines, controls, or however it is described, by the provincial governments? We discussed the fact that Ontario has legislation, as an example, where there are defined hours of required training. A number of matters are dealt with. Could those kinds of issues, which all three of you are concerned about, be addressed through provincial legislation? Should they be addressed through provincial legislation?

**Mr. Spratt:** I think they should be. However, this legislation opens that Pandora's box, and we are hoping that the provinces follow to close that door off. I think this is a prime place to do it, up front, so there is some certainty.

Just so that I am clear, when we are talking about private security, we are not just talking about loss prevention officers; we are talking about community officers and community housing. That brings into play some real questions about different racial groups, different factors of discrimination, how those groups are treated and how they interact with the justice system. It is not just private security, but it is people who can deal with some very

un agent de sécurité, étant donné que les juges font tout ce qu'ils peuvent pour protéger les simples citoyens, ne pensez-vous pas qu'ils prendraient en considération le fait qu'il s'agit d'un simple citoyen ou d'un agent de sécurité?

**M. Spratt :** La common law sur ce point va certainement évoluer.

Le problème que cela pose, étant donné que les agents de sécurité vont se servir de ces dispositions, les composantes temporelles, et peuvent élargir le rôle, le danger réside dans le fait que la notion de délai raisonnable va être également étendue pour englober le genre de travail que font les policiers pour essayer d'identifier quelqu'un. Cela peut poser certains problèmes, en particulier le rapport entre ce volet et le volet légitime défense, parce qu'il peut survenir une situation où quelqu'un qui n'est pas en uniforme, qui n'est pas identifié comme un policier, procède à ce qui peut être une arrestation illégale et cela peut mettre en jeu la légitime défense de la personne qui est arrêtée. L'alinéa 34(2)(h) soulève certaines questions, notamment celle de savoir si la menace est légitime et c'est un aspect qui peut être complexe.

De notre point de vue, il faudrait que le projet de loi encadre ces situations, qu'il offre la plus grande certitude possible, ce qui est la raison pour laquelle nous voulons que les notions de proportionnalité, de nécessité, de raisonabilité subjective soient expressément prévues par la loi plutôt que déduites, de façon imprévisible peut-être, de la liste de facteurs qui est fournie, bien entendu en faisant une exception en matière de proportionnalité pour les affaires de lésion corporelle graves dont j'ai parlées.

**Le président :** Pour ce qui est des préoccupations concernant les agents de sécurité, que vous avez soulevées tous les trois je crois — et le sénateur White y a fait référence — ne serait-il pas possible de confier la question des lignes directrices, des mécanismes de contrôle, ou autres mesures aux gouvernements provinciaux? Nous avons parlé du fait que l'Ontario avait adopté une loi, comme exemple, qui établit un nombre de formations minimales. Elle touche un certain nombre d'aspects. Les lois provinciales ne pourraient-elles pas régler ce genre de problèmes, qui vous inquiètent tous les trois? Ne devrait-on pas confier tout cela aux lois provinciales?

**M. Spratt :** Je pense que c'est ce qu'il faudrait faire. Ce projet de loi a toutefois pour effet d'ouvrir une boîte de pandore et nous espérons que les provinces vont suivre de près la situation pour la refermer. Je pense que c'est la meilleure instance à qui confier cette tâche, pour que nous ayons quelque certitude.

Je voudrais préciser une chose, lorsque nous parlons de sécurité privée, nous ne parlons pas uniquement des agents de prévention des pertes, nous parlons également des agents communautaires et des gardiens des logements communautaires. Cela soulève des questions très concrètes, notamment la présence de différents groupes raciaux, de différents facteurs de discrimination, la façon dont ces groupes sont traités et leurs rapports avec le système de

vulnerable groups, and the accountability should be there up front. We see this in Ottawa. We see the expansion of these types of interactions.

**The Chair:** Thank you very much. Unfortunately, we have run out of time and we have to move on. We have three other witnesses waiting to testify. We thank all three of you for appearing here today. We very much appreciate it.

Our two witnesses appearing at this juncture are Mr. Hamish Stewart, a law professor with the University of Toronto; and Emma Cunliffe, a law professor from the University of British Columbia. Ms. Cunliffe is appearing via video conference.

Welcome, witnesses. We appreciate your appearance here today.

Professor Stewart, can we begin with you? You have the floor.

**Hamish Stewart, Law Professor, University of Toronto, as an individual:** Thank you very much to the committee for asking me appear to talk about Bill C-26. Some of what I have to say will overlap with what the witnesses in the first hour had to say, and some of it will overlap with material that was provided in writing by various interested people.

Bill C-26 is the first significant amendment to the self-defence provisions and the defence of property provisions of the Criminal Code since our first Criminal Code came into force in 1892, so it is quite an important moment in the history of Canadian criminal law. My remarks will focus on the self-defence provisions, proposed section 34, and I will have only a couple of brief things to say about the other aspects of the bill. However, I am happy to answer questions about other aspects of the bill, if anyone is interested.

In his remarks to this committee a few weeks ago, the Minister of Justice said that the purpose of the self-defence aspect of the bill was to bring clarity and simplicity to a law without sacrificing any existing legal doctrine, or something to that effect. His position, as I understood it, was that this was an attempt to simplify and clarify the law without changing the underlying principles governing the law of self-defence. I must say that I share that. I think that is the right approach to take. To try to simplify the law in this area without changing the existing doctrines is exactly the right way to go.

As has been commented on by judges, academics and lawyers over the years, the existing law of self-defence is excessively complex, confusing and difficult to explain to juries. The existing sections of the code overlap in ways that are difficult to sort out.

justice. Il ne s'agit pas simplement de sécurité privée, mais de gens qui interagissent avec des groupes très vulnérables et il conviendrait de clairement de leur imposer l'obligation de rendre des comptes. Nous voyons cela à Ottawa. Nous constatons que ce genre d'interactions se répand.

**Le président :** Je vous remercie. Malheureusement, nous n'avons plus de temps et nous devons aller de l'avant. Nous avons trois témoins qui attendent de témoigner. Nous vous remercions tous les trois d'être venus aujourd'hui. Nous l'apprécions beaucoup.

Les deux témoins qui vont comparaître maintenant sont M. Hamish Stewart, un professeur de droit de l'Université de Toronto; et Emma Cunliffe, professeure de droit de l'Université de la Colombie-Britannique. Mme Cunliffe va comparaître par vidéoconférence.

Bienvenue aux témoins. Nous sommes heureux de vous entendre aujourd'hui.

M. Stewart, pouvons-nous commencer par vous? Vous avez la parole.

**Hamish Stewart, professeur de droit, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel :** Je remercie le comité de m'avoir invité à vous parler du projet de loi C-26. Une partie de ce que je vais vous dire va recouper ce que les témoins de la première heure vous ont dit et peut-être que cela recoupera également les documents qui vous ont été remis par divers intéressés.

Le projet de loi C-26 est la première modification importante des dispositions relatives à la légitime défense et à la défense des biens du Code criminel depuis l'entrée en vigueur de notre premier Code criminel en 1892; c'est donc un moment tout à fait spécial dans l'histoire du droit pénal canadien. Mes remarques ont principalement porté sur les dispositions relatives à la légitime défense, le projet d'article 34, et je n'aurais que quelques brèves remarques à faire au sujet des autres aspects du projet de loi. Je serai toutefois heureux de répondre à des questions sur d'autres aspects du projet de loi, si cela intéresse quelqu'un.

Dans les remarques qu'il a présentées au comité il y a quelques semaines, le ministre de la Justice a déclaré que le volet légitime défense du projet de loi visait à apporter clarté et simplicité à certaines règles de droit, sans sacrifier pour autant les principes juridiques existants, ou quelque chose de ce genre. Il affirmait, si j'ai bien compris, que le projet de loi tentait de simplifier et de préciser les règles sans changer les principes sous-jacents qui régissent la légitime défense. Je dois avouer que je partage ce point de vue. Cela me paraît être la bonne façon d'aborder cette question. Simplifier les règles dans ce domaine sans changer les principes actuels est exactement ce qu'il faut faire.

Comme des juges, des universitaires et des avocats l'ont affirmé au cours des années, les règles actuelles en matière de légitime défense sont excessivement complexes, imprécises et difficiles à expliquer aux jurés. Les articles actuels du Code se chevauchent et

Like the other witnesses, I support the idea of simplifying the law of self-defence, and especially of consolidating all the self-defence provisions into one section.

What I am concerned about is whether the law, as drafted, actually succeeds in doing that. It does bring it all together. It does simplify it in many respects. Whether it will have the effect of preserving the principles of self-defence law that we have had for many years is less clear to me, and that is what I am concerned about. In light of that, these are the points I want to make about the bill.

As I tried to explain in the written submissions that have been provided to the committee, in my view the three central elements of a successful self-defence claim are that the person defending himself faces a wrongful threat of force; that the defender's response to the force is necessary to avoid the application of force; and that the injury or harm inflicted by the defender is in some sense proportional to the injury or harm that he or she faces. As has been pointed out by a number of other witnesses, it should also be sufficient if the defender reasonably believes that each of these three conditions is present.

Therefore, the existence of these conditions and a reasonable belief in the existence of these conditions is what is central to the law of self-defence. As I briefly point out in my written submissions, this is a common pattern in the law of self-defence in other countries, not just in Canada.

Bill C-26 clearly states the first of these three elements. It is quite clear from the bill that the defender has to be under a reasonable belief that he or she is facing an unlawful threat of force. However, it conceals the second and third elements, the necessity and proportionality elements, in a list of factors to be considered along with many other factors. That is the effect of the proposed section 34(2).

Proposed paragraph 34(1)(c) says the act has to be reasonable in the circumstances, but what does that mean? You then turn to 34(2) and you have a list of factors. Proportionality and necessity do appear in that list of factors, but so do a whole lot of other things. My concern is not with any one factor on its own; it is with the way they are structured in relation to what I think are the core aspects of self-defence, namely, the wrongful threat, necessity of the response, and the proportionality of the response.

In his submission this morning, Mr. Spratt gave a very helpful example of what I am concerned about. He pointed out that under current section 34(1) of the Criminal Code, where you are dealing with less serious altercations, where threats of death or grievous bodily harm are really not in play, the response has to be proportionate. It is stated very clearly in the Criminal Code as it

il est difficile de les distinguer. Tout comme les autres témoins, je suis en faveur de l'idée de simplifier les règles de la légitime défense et en particulier, de regrouper dans un seul article toutes les dispositions touchant la légitime défense.

Je me demande toutefois si ce projet de loi, tel que rédigé, permet vraiment d'atteindre cet objectif. Il regroupe effectivement toutes ces règles. Il les simplifie sous de nombreux aspects. Va-t-il avoir également pour effet de conserver les principes de la légitime défense que nous avons depuis des années? Cela est moins sûr et c'est ce qui me préoccupe. C'est dans ce contexte que je vais vous présenter les remarques que je souhaite faire au sujet du projet de loi.

Comme j'ai essayé de l'expliquer dans le mémoire que j'ai remis au comité, j'estime que les trois éléments essentiels de la légitime défense sont les suivants : la personne qui se défend doit faire face à une menace illégitime d'emploi de la force; la réponse de celui qui se défend contre la force est nécessaire pour éviter l'application de la force; la lésion ou le préjudice infligé par celui qui se défend est relativement proportionnel aux blessures ou lésions qu'il risque de subir. Comme un certain nombre d'autres témoins l'ont fait remarquer, il devrait également suffire que la personne qui se défend croie pour des motifs raisonnables que chacune de ces trois conditions est remplie.

Par conséquent, l'existence de ces conditions et une croyance raisonnable dans leur existence est au cœur de la légitime défense. Comme je l'ai fait brièvement remarquer dans mon mémoire, ce sont les règles de la légitime défense que l'on retrouve également dans d'autres pays, pas seulement au Canada.

Le projet de loi C-26 énonce clairement le premier de ces trois éléments. Il ressort très clairement du projet de loi que la personne qui se défend doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'elle fait face à une menace illégitime d'employer la force. Il dissimule toutefois les deuxième et troisième éléments, à savoir la nécessité et la proportionnalité, dans la liste de facteurs qui doivent être pris en compte et qui en contient de nombreux autres, c'est là l'effet du projet de paragraphe 34(2).

L'alinéa 34(1)c) proposé énonce que la personne doit agir de façon raisonnable dans les circonstances, mais que cela veut-il dire? Il faut se reporter au paragraphe 34(2) où l'on trouve une liste de facteurs. La proportionnalité et la nécessité figurent effectivement dans cette liste de facteurs, mais elles sont accompagnées de nombreux autres éléments. Ma préoccupation ne vient pas d'un facteur particulier; c'est la façon dont ils sont structurés par rapport à ce qui me paraît être les aspects essentiels de la légitime défense, à savoir, menace illégitime, nécessité de la réaction et proportionnalité de la réaction.

Dans l'exposé qu'il a présenté ce matin, M. Spratt a donné un exemple très utile de l'aspect qui m'inquiète. Il a fait remarquer qu'aux termes du paragraphe 34(1) du Code criminel, lorsqu'il s'agit d'une confrontation légère, lorsqu'il n'y a pas vraiment de menaces de mort ou de lésions corporelles graves, il est très clairement indiqué dans le Code criminel actuel que la réaction

stands that the response has to be proportionate. If someone is pushing you around, under our Criminal Code you are not entitled to kill them; you have to respond in some proportionate way to the degree of force they are using against you.

Mr. Spratt pointed out that under the proposed law, it may be that proportionality will no longer be required in that type of scenario because it is now just one factor to be considered along with all the other things mentioned in this section, including the role of the person in the incident, the relative size of the parties, and things like that.

My central concern, really, is that the factors listed in 34(2)(c) that are relevant to self-defence — such as the history between the parties, the relative sizes of the parties, the presence or absence of weapons — these things are indeed all relevant to self-defence, but they are relevant to self-defence through their effect on proportionality and necessity. If you are faced with a threat from a weapon, then naturally your response may be of a greater magnitude because the seriousness of the threat that you face is greater.

That is an aspect of the necessity analysis or of the proportionality analysis, depending on the facts. However, it does not have the same status, in my view, as the requirements of wrongful threat, necessity and proportionality.

Similarly, 34(2)(h) says that it is a factor to be considered whether the act committed was in response to a use or threat of force that the person — that is, the defender — knew was lawful. I am not sure how this section will interact with 34(3), which clearly eliminates the claim of self-defence when you are dealing with a police officer who is arresting you or something like that. That is clearly not permitted under this section. However, how that will interact with 34(2)(h) is not clear.

In my view, if you know that you are facing a lawful use of force against you, you should submit to that force. It is the essence of an organized society governed by law that certain people have, under certain circumstances, the ability to use force against you; and if you know that to be the case, you should submit to it; it should not simply be a factor to be considered along with others.

Therefore, my concern is really structural, but it is not just a question of aesthetics, if you like. It is also how it will affect actual cases when a jury is instructed: Here are a bunch of factors to be considered. What will they do with those factors if they do not have the structure that the classic self-defence idea gives us, namely, the wrongful threat, the necessity of the response and the proportionality of the response? I would be happier with proposed section 34 if it highlighted those necessary elements of self-defence and then made it clear that the other factors were

doit être proportionnelle. Si quelqu'un vous bouscule, notre Code criminel ne vous permet pas de le tuer; il faut réagir de façon proportionnelle au niveau de force utilisée contre vous.

M. Spratt a fait remarquer qu'avec le projet de loi, on peut penser que la proportionnalité n'est plus exigée dans ce type de situation parce qu'elle constitue désormais un facteur à prendre en considération parmi tous les autres qui sont mentionnés dans cet article, y compris le rôle de la personne dans l'incident, la taille des parties, et des choses de ce genre.

La principale préoccupation est, en fait, que les facteurs énumérés à l'alinéa 34(2)c en matière de légitime défense — comme l'historique des rapports entre les parties, la taille des parties, la présence ou l'absence d'armes — sont des aspects effectivement pertinentes aux questions de légitime défense, mais ils ne sont pertinents à la légitime défense que par l'effet qu'ils peuvent avoir sur la proportionnalité et la nécessité. Si vous faites face à une menace sous la forme d'une arme, alors naturellement votre réaction peut être plus forte parce que la menace à laquelle vous faites face est plus grave.

C'est un aspect de l'analyse de la nécessité ou de l'analyse de la proportionnalité, qui dépend des faits. Cet aspect n'a toutefois pas pour moi le même statut que les conditions suivantes : menace illégitime, nécessité et proportionnalité.

De la même façon, l'alinéa 34(2)h précise qu'il y a lieu de prendre en compte la question de savoir si l'acte commis est une réaction à un emploi ou à une menace d'emploi de la force que celui qui se défend savait légitime. Je ne sais pas très bien comment cette disposition va se combiner avec le paragraphe 34(3), qui élimine clairement la possibilité d'invoquer la légitime défense lorsque c'est un policier qui vous arrête ou quelque chose du genre. Cela est clairement interdit par cette disposition. Il n'est toutefois pas clair comment cette disposition va se combiner avec l'alinéa 34(2)h.

À mon avis, la personne qui sait qu'elle fait face à un emploi légitime de la force, doit se soumettre. Il est essentiel dans une société organisée et régie par le droit que certaines personnes aient, dans certaines circonstances, la possibilité d'utiliser la force contre un citoyen; et si le citoyen sait que c'est le cas, il doit se soumettre; ce n'est pas simplement un facteur à prendre en compte avec d'autres.

Ma préoccupation est donc plutôt de nature structurelle, mais ce n'est pas une simple question d'esthétique, si je peux m'exprimer ainsi. Je m'interroge également sur la façon dont cela va influencer les affaires réelles au moment où le juge donne des directives au jury : voici une série de facteurs à prendre en compte. Que vont faire les jurés avec ces facteurs s'ils n'ont pas la structure que la notion classique de légitime défense nous fournit, à savoir, menace illégitime, nécessité et proportionnalité de la réaction? Je serais moins inquiet avec le projet d'article 34 s'il



relevant to those elements and thereby relevant to self-defence, not that it is just all in the mix together.

I am trying to respect the time, so I will stop there on proposed section 34.

On the defence of property provisions, I will just say one thing, which is that I agree with all those witnesses who have pointed out that proportionality is not specifically mentioned in the defence of property provisions. I think it ought to be, for the same reason that it should be highlighted in the self-defence provisions. Everyone has a right to defend their property, but there has to be some relationship between the nature of the threat to your property and the nature of the response that you use.

Our courts have consistently maintained over many years, both English and Canadian courts, that it is disproportionate, for example, to shoot at a trespasser. I think the reason is that a mere trespass does not pose a serious threat to your property, and shooting at the trespasser is a disproportionate response. I think it would be good if the proposed section 35 made clear that proportionality was to be considered in defence of property as well.

Finally, on the citizen's arrest, I have not prepared any submissions on the citizen's arrest portion of the bill, but if anyone has any questions about my views I would be happy to answer them.

**The Chair:** Thank you very much, professor.

Professor Cunliffe, do you have an opening statement? If so, please proceed.

**Emma Cunliffe, Law Professor, University of British Columbia, as an individual:** Thank you, I do.

Thank you to this honourable committee for inviting me to speak to you today on Bill C-26. My presentation will focus on the amendments to the self-defence provisions, which will become the new section 34. In particular, I have focused my remarks on my concern to ensure that the protection presently offered by the existing case law to women who harm or kill an abusive partner is retained within the new provision. However, before I turn into the detail of self-defence, it may be helpful for me to explain the overarching values that I perceive are at play in this bill.

Each of the provisions in this bill authorize one citizen, acting in a private capacity, to use force against another, even to the point of risking or causing harm. In that sense, they are and should remain exceptional as they run counter to the usual prohibitions on such force by private citizens.

faisait ressortir les éléments essentiels de la légitime défense et précisait clairement que les autres facteurs se rapportent à ces éléments et, par conséquent, à la légitime défense, mais qu'ils ne sont pas tous, tout simplement, sur le même plan.

Je vais essayer de respecter le temps de parole qui m'a été accordé et je vais m'arrêter ici sur le projet de l'article 34.

Pour ce qui est des dispositions relatives à la défense des biens, je dirais une seule chose, c'est que je suis d'accord avec tous les témoins qui ont fait remarquer que la proportionnalité n'est pas expressément mentionnée dans les dispositions relatives à la défense des biens. Je pense qu'elle devrait l'être, pour la même raison qu'elle devrait également être mentionnée dans la disposition relative à la légitime défense. Chacun a le droit de défendre ses biens, mais il doit y avoir un certain rapport entre la nature de la menace au bien et la nature de la réaction.

Nos tribunaux ont toujours déclaré depuis des années, que ce soit les tribunaux anglais ou canadiens, qu'il est disproportionné, par exemple, de tirer un coup de feu sur un intrus. La raison en est qu'une simple intrusion ne constitue pas une menace grave à votre bien et que tirer avec une arme sur un intrus est une réaction disproportionnée. Il serait souhaitable que le projet d'article 35 indique clairement que la proportionnalité est un élément à prendre également en considération dans la défense des biens.

Enfin, pour ce qui est de l'arrestation par un particulier, je n'ai pas préparé de commentaires sur la partie du projet de loi qui en traite, mais si quelqu'un souhaite me demander quelles sont mes opinions à ce sujet, je serai heureux de les fournir.

**Le président :** Merci monsieur.

Madame Cunliffe, voulez-vous faire une déclaration préliminaire? Si c'est le cas, allez-y.

**Emma Cunliffe, professeure de droit, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel :** Oui, en effet.

Je remercie les honorables membres de ce comité de m'avoir invitée à vous parler aujourd'hui du projet de loi C-26. Je m'en tiendrai dans mon exposé aux modifications des dispositions traitant de la légitime défense, qui vont faire l'objet du nouvel article 34. Plus particulièrement, j'insisterai sur la nécessité de faire en sorte que la protection qu'accorde actuellement la jurisprudence aux femmes qui blessent ou tuent un partenaire abusif soit conservée dans les nouvelles dispositions. Toutefois, avant d'examiner en détail la question de la légitime défense, il est peut-être bon que je vous explique quels sont à mon avis les principes fondamentaux qui sont en jeu dans ce projet de loi.

Chacune des dispositions de ce projet de loi autorise un citoyen, agissant à titre privé, de recourir à la force contre un autre, même s'il doit courir des risques ou causer un préjudice. De ce point de vue, c'est un comportement exceptionnel et qui doit le rester étant donné qu'il s'oppose aux dispositions courantes qui interdisent le recours à la force par un simple citoyen.

Three principles, in my view, should guide the scope of these exceptions. The first is that the use of force should be a last resort in the sense that reasonable alternatives are not available to the accused person. Regard should be had to the accused person's experience in determining what constitutes a reasonable alternative in the circumstances.

The second principle, and echoing Professor Stewart here, is that the use of force should be reasonably proportionate to the threat that has been encountered by the accused. Regard should be had to the accused person's perception and abilities in determining what is reasonably proportionate in the circumstances.

The final criterion that I would use is that the law should continue to protect those who are most likely to be victims of violence, and in particular should operate in a manner that is consistent with the section 15 Charter guarantee of substantive equality, in addition to respecting other Charter rights.

Turning then to self-defence, Bill C-26 has, as Professor Stewart and others have mentioned, a number of very positive dimensions. I agree that reform to the existing statutory provisions is needed and that a simplified framework has the potential to assist juries, judges, police and lawyers to administer the law.

It is my understanding that Bill C-26 is intended to simplify the existing law of self-defence and to codify existing judicial principles and not to change the law. My comments this morning are predicated on that understanding.

My first recommendation in relation to the language of the proposed section 34 relates to the use of the phrase "force, or a threat of force" in section 34(1)(a) and corresponding terminology in other clauses. Again, for those members who are turning to the bill, paragraph 34(1)(a) refers to force used against a person or a threat of force.

The present language in the existing sections 34 through 37 refers to a person who is unlawfully assaulted. A rich jurisprudence has been developed by the Supreme Court of Canada about the meaning of that phrase. These cases confirm that a reasonable belief in an impending assault, or an honest and reasonable mistake that one is being assaulted, will suffice for the purposes of engaging self-defence.

The phrase "is unlawfully assaulted" as used in the present provisions has worked well, and I can see no good reason to depart from this phrase in favour of "force or a threat of force." My concern is that changing this language will be interpreted by the court as evidence of a statutory intention to alter the existing case law, which would, in my understanding, be contrary to the true intention of this bill.

Trois principes, à mon avis, doivent encadrer ce type de comportement exceptionnel. Tout d'abord, on ne doit employer la force qu'en dernier recours pour que la personne accusée puisse alléguer qu'elle n'avait pas d'autre moyen raisonnable d'agir. Il conviendra de tenir compte de l'expérience de la personne accusée pour déterminer ce qui constitue une solution de rechange raisonnable dans les circonstances.

Le deuxième principe, et je vais ici dans le même sens que le professeur Stewart, c'est que le recours à la force doit être raisonnablement proportionnel à la menace ressentie par l'accusé. Il conviendra de tenir compte de la perception de la personne accusée et de sa capacité à déterminer ce qui constitue un comportement raisonnablement adapté aux circonstances.

Le dernier critère que j'établirais, c'est qu'il faut que la loi continue à protéger ceux qui sont le plus souvent victimes de violence, et plus particulièrement qu'elle soit appliquée en continuant à respecter les droits à l'égalité garantis par l'article 15 de la Charte ainsi que les autres droits prévus par celle-ci.

En ce qui concerne la légitime défense, le projet de loi C-26, comme l'ont mentionné le professeur Stewart et d'autres intervenants, présente un certain nombre d'éléments très positifs. Je reconnais qu'il est nécessaire de revoir les dispositions actuelles de la loi et de mettre en place un cadre simplifié pour aider éventuellement les jurés, les juges, la police et les avocats à administrer le droit.

Il m'apparaît que le projet de loi C-26 vise à simplifier le droit actuel s'appliquant à la légitime défense et à codifier les principes juridiques existants sans modifier le droit. C'est dans cette optique que je vous présente ce matin mes commentaires.

Ma première recommandation concernant la formulation du projet d'article 34 porte sur l'emploi de l'expression « force... ou menace de l'employer » à l'alinéa 34(1)a) et sur la terminologie correspondante qui figure dans d'autres articles. Je répète à l'intention des membres du comité qui prennent connaissance de ce projet de loi que l'alinéa 34(1)a) traite d'un recours à la force ou d'une menace de recourir à la force à l'encontre d'une personne.

La formulation actuelle des articles 34 à 37 se réfère à une personne illégalement attaquée. Une jurisprudence étendue existe à la Cour suprême du Canada en ce qui a trait au sens à donner à cette expression. Cette jurisprudence confirme qu'il suffit que l'on soit raisonnablement convaincu d'être sur le point d'être attaqué ou qu'on se trompe de bonne foi en croyant être attaqué pour qu'on puisse alléguer la légitime défense.

L'expression « illégalement attaquée », telle qu'elle est employée dans les dispositions actuelles, a bien joué son rôle, et je ne vois pas de bonnes raisons de l'écarter au profit de « force... ou menace de l'employer ». J'ai peur qu'en modifiant cette formulation on invite la Cour à statuer que le législateur a voulu modifier la jurisprudence actuelle, ce qui, à mon avis, est contraire à l'intention de ce projet de loi.

My second recommendation relates to paragraph 34(2)(e) of the proposed provision, which is the principle that in considering what constitutes a reasonable act the court should have regard to the size, age, gender and physical capabilities of the parties to the incident. I believe that this provision is intended to capture the principles that emerged from *Lavallee, Pétel* and *Malott*, among other cases, that the definition of reasonableness must be adapted to circumstances which reflect the experiences of women in abusive relationships.

When Justice Lynn Ratushny delivered her self-defence review final report, she recommended that a broader range of circumstances should inform the reasonableness criterion for self-defence. In addition to the principles that are listed in proposed subsection 34(2), the circumstances proposed by Justice Ratushny included, and here I am quoting from her report, “the defender’s background, including any past abuse suffered by the defender, and the means available to the defender to respond to the assault, including the defender’s mental and physical capabilities.”

These circumstances specifically articulate the concern about abusive relationships, and I respectfully consider that it is important to include direct reference to these matters in order to continue to counter the myths and stereotypes about abused women that were identified by the Supreme Court in cases in *Lavallee* and *Malott*.

Additionally, work done by a range of scholars, including Professor Elizabeth Sheehy of the University of Ottawa, suggests that even after *Lavallee* and *Malott*, Aboriginal women who kill their partners in the context of abusive relationships continue to have difficulty arguing self-defence. This means that Aboriginal women are disproportionately likely to be convicted of homicide offences and serve a sentence of imprisonment in circumstances where they have killed a partner in self-defence, often after horrendous abuse.

I recommend that the revised section 34 should include a subsection which refers to the need to ensure equal access to the full protection and benefit of the law by adapting reasonableness to reflect all relevant circumstances of the parties to the incident. This provision would place the equality guarantee at the forefront of jurors’ minds as they are considering self-defence.

I thank the committee for its time this morning and look forward to answering any questions you may have about self-defence. I have also prepared answers to questions on defence of property and citizen’s arrest if the committee has questions on those matters.

**The Chair:** Thank you very much, professor. We will begin the questioning with the deputy chair of the committee, Senator Fraser.

**Senator Fraser:** Thank you very much indeed, both of you, for very important and interesting presentations.

Ma deuxième recommandation a trait au projet d’alinéa 34(2) e), qui part du principe que pour déterminer si l’agissement est raisonnable, le tribunal doit tenir compte de la taille, de l’âge, du sexe et des capacités physiques des personnes en cause. Il me semble que cette disposition vise à tenir compte des principes posés, entre autres, dans les arrêts *Lavallee, Pétel* et *Malott*, aux termes desquels la définition du caractère raisonnable doit être adaptée aux circonstances caractérisant l’expérience des femmes subissant une relation abusive.

Lorsqu’elle a remis son rapport définitif sur la légitime défense, la juge Lynn Ratushny a recommandé que l’on fasse appel à un plus large éventail de circonstances pour tenir compte du caractère raisonnable de la légitime défense. En plus des principes qui figurent dans le projet de paragraphe 34(2), voici quelles étaient les circonstances retenues par la juge Ratushny, je cite son rapport, « les antécédents du défendeur, notamment tout type d’agression subie par le passé, et les moyens dont disposait le défendeur pour réagir à l’attaque, notamment en ce qui concerne ses capacités mentales et physiques. »

Cette liste vise précisément les relations abusives, et à mon humble avis il est important que vous envisagiez de mentionner expressément ces différentes questions pour pouvoir écarter les mythes et les stéréotypes relevés par la Cour suprême dans les arrêts *Lavallee* et *Malott*.

Par ailleurs, les travaux effectués par différents universitaires, notamment la professeure Elizabeth Sheehy, de l’Université d’Ottawa, nous montrent que même après les arrêts *Lavallee* et *Malott*, les femmes autochtones qui tuent leurs partenaires dans le cadre de relations abusives continuent à éprouver des difficultés à faire appel à la légitime défense. Ceci signifie que les femmes autochtones courent beaucoup plus le risque d’être condamnées pour homicide et de servir une peine d’emprisonnement pour avoir tué leur partenaire dans des cas de légitime défense, souvent à la suite d’horribles abus.

Je recommande qu’un paragraphe de l’article 34 une fois révisé fasse appel à la nécessité de garantir à tous la même protection et le même bénéfice de la loi en adaptant le caractère raisonnable de manière à tenir compte de toutes les circonstances s’appliquant à la situation des personnes en cause. Cette disposition mettrait au premier plan la garantie à l’égalité dans l’esprit des jurés appelés à apprécier la légitime défense.

Je remercie les membres du comité de m’avoir écoutée ce matin et je suis prête à répondre à toutes les questions qu’ils voudront bien me poser sur la légitime défense. Je me suis aussi préparée à répondre aux questions sur la défense de la propriété et les arrestations effectuées par de simples citoyens si les membres du comité veulent m’en poser.

**Le président :** Merci, professeure. C’est le vice-président de notre comité, le sénateur Fraser, qui va poser les premières questions.

**Le sénateur Fraser :** Je remercie en fait nos deux témoins pour leurs excellents exposés, particulièrement instructifs.

Professor Cunliffe, on the matter of spousal abuse, usually abuse of women, I would have thought that (2)(f) captured a number, if not all, of the elements that you were particularly concerned about capturing:

. . . the nature, duration and history of any relationship between the parties to the incident, including any prior use or threat of force and the nature of that force or threat;

Why in your view would that not be sufficient to cover the ground you believe needs to be covered?

**Ms. Cunliffe:** Thank you for the question, Senator Fraser. I consider that that is a helpful provision, but it does not go far enough because it does not do two things, really. One is that it does not refer specifically to the history of abuse which may have occurred in relation to the victim of the charged crime, by the victim of the charged crime against the accused in the charged crime, and so it is a very clear one-dimensional dynamic that the court has identified in the series of cases. This neutral language does not reflect the extent to which this is an asymmetric dynamic in circumstances of battering relationships.

A second concern that I have about paragraph (f) is that it does not refer to past abuse that the defender may have suffered at the hands of others. One of the dynamics that has been identified in academic research into self-defence cases is that often a woman who is battered to the point where she defends herself by killing her partner has experienced abuse not only in the instant relationship but also in prior relationships with men.

Now, the correlate to that, interestingly, is that those women who do eventually kill a partner are highly unlikely to go on and commit other criminal acts. Therefore it seems to be a moment where they actually remove themselves from this horrendous dynamic. However, I think it is important to focus the trier of fact's mind on the possibility that the accused who stands before them may not only have been abused in this relationship. She may have a history of abuse, including a childhood history of abuse, and I do not believe that paragraph (f) does that piece.

**Senator Fraser:** I have a second question for you. I think I heard you say that we should be including here, presumably in the non-exhaustive checklist, a reference to what amounts a reaffirmation of Charter rights.

**Ms. Cunliffe:** Yes.

**Senator Fraser:** I remember years ago suggesting a similar insertion in a bill that was before us and my suggestion was greeted with pure horror by some of the more eminent persons around the table who said to me that if you write into the law that the Charter applies in some cases you are by inference saying it does not apply in other cases. The Charter applies always and everywhere. Surely it will be the judge's job to remind the jury of that? No? What would your comment be?

Professeure Cunliffe, sur la question des agressions commises par un conjoint, notamment concernant les femmes, je pensais que l'alinéa (2)f recensait une partie des éléments, sinon la totalité, qui vous préoccupent plus particulièrement :

[...] la nature, la durée et l'historique des rapports entre les parties en cause, notamment tout emploi ou toute menace d'emploi de la force avant l'incident, ainsi que la nature de cette force ou de cette menace;

Pour quelles raisons, à votre avis, ces dispositions ne suffisent pas à calmer vos inquiétudes?

**Mme Cunliffe :** Je vous remercie de cette question, sénateur Fraser. Je considère que c'est une disposition utile, mais elle ne va pas assez loin parce qu'il lui manque en fait deux choses. La première, c'est qu'elle ne se réfère pas précisément aux antécédents en matière d'agression dont peut avoir souffert en tant que victime la personne accusée de s'être défendue contre son agresseur, ce qui fait qu'il y a clairement dans ce cas une analyse à sens unique qu'a relevée la Cour dans une série d'arrêts. Ce langage neutre ne reflète pas jusqu'à quel point il existe une relation asymétrique dans la situation des personnes battues.

Le deuxième sujet de préoccupation en ce qui concerne l'alinéa f), c'est que l'on n'y parle pas des agressions que des tiers ont commises éventuellement par le passé vis-à-vis du défendeur. L'une des composantes des cas de légitime défense relevées par la recherche universitaire, c'est que bien souvent une femme battue au point d'en venir à se défendre en tuant son partenaire a déjà fait l'objet d'agressions non seulement dans l'affaire en cause mais aussi lors de ses relations précédentes avec d'autres hommes.

Il faut bien voir que l'un des corollaires, c'est que ces femmes qui vont finir par tuer leur partenaire présentent bien peu de risques de commettre d'autres crimes. Il semble par conséquent que ce soit à ce moment-là qu'elles échappent à cette horrible dynamique. Toutefois, il me paraît important de bien faire voir au juge chargé de l'appréciation des faits que l'accusée qui se tient devant eux n'a peut-être pas seulement été agressée dans le cadre de la relation en cause. Il se peut qu'elle ait déjà été agressée, étant enfant, par exemple, et je ne pense pas que l'alinéa f) en tienne compte.

**Le sénateur Fraser :** J'ai une deuxième question à vous poser. Je crois vous avoir entendu dire qu'il nous faudrait faire figurer ici, éventuellement dans cette liste non exhaustive, une réaffirmation en quelque sorte des droits reconnus par la Charte.

**Mme Cunliffe :** Oui.

**Le sénateur Fraser :** Je me souviens d'avoir proposé il y a des années que l'on insère cette même disposition dans un projet de loi qui nous était présenté et certaines personnes parmi les plus éminentes autour de cette table se sont récriées qu'à partir du moment où l'on mentionnait dans la loi que la Charte s'appliquait dans certains cas, cela voulait dire implicitement qu'elle ne s'appliquait pas dans d'autres. La Charte s'applique toujours et partout. N'appartient-il pas au juge de le rappeler au jury? N'est-ce pas? Qu'en pensez-vous?

**Ms. Cunliffe:** I agree entirely that it should and that the aspiration that we have set ourselves by adopting a Charter is that it will. However, present experience suggests that equality in particular tends to be both a right and a value which is overlooked at times. For example, the research that Professor Sheehy has done into the experiences of Aboriginal women as defendants in particular suggests that a rich conception of substantive equality has yet to infuse the fact determination of exactly the dynamic in which they kill their partner in that specific instance. For that reason, while I agree it should not be necessary, I fear that at the present time it is.

**Senator Fraser:** Thank you. I could go on and on with both of you but the chair will not allow that.

**Senator Di Nino:** I would like to continue the questioning by Senator Fraser to first state that in the other place the Justice and Human Rights Committee dealt specifically with the issues that you have raised and made several changes to the list of factors and other.

After hearing from a large and varied group of people, the modification includes the opening words of the provision to add that the court shall consider relevant circumstances, in effect converting the “may” into “shall,” and the addition of physical capabilities to the section where they talk about size, age, gender and so forth. Also there is the inclusion of the history of any relationship between the parties. It seems to me that the Justice and Human Rights Committee attempted to deal with your concerns through this bill and their amendments were accepted and passed.

Are you suggesting that this does not cover your concerns?

**Ms. Cunliffe:** Yes, Senator Di Nino. With the greatest of respect, those changes are helpful and take us a considerable distance. However, in my view they do not go quite far enough for a number of reasons. The first is, as I explained to Senator Fraser, while the court’s attention is directed to the dynamic of the particular relationship it is done in a gender neutral way, which does not capture the nature of many of these cases, if not all of these cases, which are circumstances in which a male partner has historically and often profoundly abused a female partner who eventually harms or kills that male partner. The first thing is that I do not believe that the provision should be entirely gender neutral if this is our concern.

The second is that it does not capture the idea of an accused person who has a history of abuse which exceeds the present relationship, and the third is there is no reference to the mental abilities or the means available to the defender. In circumstances

**Mme Cunliffe :** Je suis tout à fait d’accord pour dire qu’elle doit toujours s’appliquer et que c’était notre intention en adoptant la Charte. Toutefois, nous savons par expérience que l’égalité, en particulier, a tendance à être à la fois un droit et un principe que l’on oublie trop parfois. Ainsi, l’étude de la professeure Sheehy sur la situation particulière des femmes appelées à se défendre nous montre que même si l’on a inséré toute une série de droits positifs, cela ne nous dit rien de la dynamique qui fait qu’une femme tue son partenaire dans un cas précis. C’est pour cela que même si je suis d’accord avec vous pour dire que ça ne devrait pas être nécessaire, j’ai bien peur qu’à l’heure actuelle ça le soit.

**Le sénateur Fraser :** Je vous remercie tous deux. Je pourrais poursuivre longtemps en votre compagnie, mais le président ne m’en laissera pas la possibilité.

**Le sénateur Di Nino :** Je vais poursuivre dans la même veine que le sénateur Fraser en disant pour commencer que dans l’autre chambre, le Comité de la justice et des droits de la personne a évoqué précisément les questions que vous venez de soulever et a apporté des modifications à la liste des différents facteurs pris en compte.

Après avoir entendu différents groupes d’intervenants, les députés ont modifié les premiers termes de la disposition pour rendre obligatoire et non plus facultatif l’examen des différentes circonstances devant être prises en compte, ajoutant les capacités physiques à l’article qui traite de la taille, de l’âge, du sexe, et cetera. On a fait figurer par ailleurs les relations qu’ont pu avoir par le passé les parties en cause. Il me semble que le Comité de la justice et des droits de la personne s’est efforcé de répondre à vos préoccupations dans ce projet de loi, et ses amendements ont été retenus et adoptés.

Est-ce que cela ne répond pas, selon vous, à vos préoccupations?

**Mme Cunliffe :** Si, sénateur Di Nino. Je dois reconnaître que ces modifications sont utiles et qu’elles nous aident beaucoup. À mon avis, toutefois, elles ne vont pas assez loin pour un certain nombre de raisons. La première, comme je l’ai expliqué au sénateur Fraser, c’est que lorsqu’on attire l’attention du tribunal sur une dynamique propre à une relation en particulier, on le fait d’une manière sexuellement neutre, qui ne tient pas compte de la nature de nombre de ces affaires, pour ne pas dire toutes, qui fait que par le passé le partenaire masculin a souvent gravement maltraité sa conjointe, et que celle-ci n’a pas eu d’autre choix finalement que de le blesser ou de le tuer. Je considère donc, sur un premier point, que cette disposition ne devrait pas être totalement neutre selon le sexe des personnes, si c’est là notre préoccupation.

En second lieu, c’est qu’on ne tient pas compte des antécédents en matière d’agression de la personne accusée en dehors de la relation en cause et, en troisième lieu, on ne fait pas état des capacités mentales ou des moyens à la disposition de la personne

where, for example, to be certain, a woman may be smaller and she may be less physically strong the question of the means available to her to defend herself seems to me to be quite important.

I return to a comment that Professor Stewart made that it may be necessary in circumstances where somebody pulls a weapon to use a weapon to defend oneself, but in circumstances where they have not pulled a weapon it is not necessary to pull a weapon to defend oneself. That dynamic may be very different in a battering relationship and I believe that is a piece that needs to be captured and that is captured within the present case law.

**Senator Di Nino:** I think we all agree that the list of factors is not all inclusive and should not be. It would seem to me that that would leave the discretion to the presiding judge or judges to deal with those matters and you are saying that you do not think it goes far enough.

**Ms. Cunliffe:** I do consider that it is clear from the language in section 34(2) that the judge has the discretion to add additional factors. However, my concern is to ensure that it is a matter of structured reasoning, that the judge's attention and the jury's attention is drawn to the equality dimensions of these cases as a matter of course and not in the matter of the judge's discretion.

[Translation]

**Senator Dagenais:** I want to thank our two witnesses. Is the translator here Mr. Chair? My question goes to Mr. Stewart.

Nearly all lawyers' representatives that we have heard suggest that we improve or clarify the meaning of proportionate force during an arrest. Do you have a clear definition of proportionality for the ordinary citizen?

[English]

**Mr. Stewart:** I wish I could give you a clear definition of proportionality in any context. I hope you do not think this undercuts my earlier remarks too much. The concept of proportionality is central to many legal ideas. It is central to self-defence. As we know, it is central to justification under section 1 of the Charter and there are other contexts where we are not always aware of proportionality reasoning operating but it is still there in questions of whether my use of my property is reasonable given your use in enjoying your property. I think it is everywhere in the law and it is not easy to define clearly in any of these contexts.

accusée. Lorsque, par exemple, une femme est de plus petite taille et n'est pas aussi forte physiquement, cela me paraît important pour juger des moyens à sa disposition pour se défendre.

J'en reviens à l'observation faite par le professeur Stewart, selon laquelle il peut être nécessaire dans certaines circonstances de se défendre avec une arme lorsque l'agresseur s'est lui-même servi d'une arme, mais qu'on ne peut pas se défendre avec une arme lorsque l'agresseur n'en a pas lui-même. Cette dynamique peut être très différente lors d'une agression domestique et je pense qu'il convient d'en tenir compte comme on en tient compte dans la jurisprudence actuelle.

**Le sénateur Di Nino :** Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire que la liste des facteurs n'est pas exhaustive et qu'elle ne doit pas l'être. Il m'apparaît qu'on doit laisser ce pouvoir d'appréciation aux juges chargés de trancher dans ce genre d'affaire, et vous nous dites qu'à votre avis on ne va pas assez loin.

**Mme Cunliffe :** Je considère en fait qu'il ressort clairement de la formulation du paragraphe 34(2) que le juge a le pouvoir discrétionnaire de prendre en compte d'autres facteurs. Ma préoccupation, toutefois, porte sur la nécessité de structurer le raisonnement et d'attirer l'attention du juge et du jury sur le respect automatique du principe de l'égalité dans ce genre d'affaire, sans laisser cette question à l'appréciation du juge.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci à nos deux témoins. Est-ce que madame a la traduction, monsieur le président? Ma question s'adresse à M. Stewart.

Presque tous les représentants des avocats que nous avons entendus nous suggèrent d'améliorer ou de mieux définir ce qu'on appelle la force proportionnelle lorsqu'on fait une arrestation. Ce n'est pas évident. Pourriez-vous nous donner une définition claire pour les citoyens de ce qu'est l'emploi de la force proportionnelle?

[Traduction]

**M. Stewart :** J'aimerais pouvoir vous donner une définition claire de la force proportionnelle quel qu'en soit le cadre. J'espère que cela ne diminuera pas trop à vos yeux la validité de mes observations antérieures. Le principe de la proportionnalité est au cœur de nombreuses constructions juridiques. Il est fondamental pour la légitime défense. Nous savons qu'il est essentiel pour se réclamer des dispositions de l'article 1 de la Charte et il existe d'autres cadres dans lesquels on ne se rend pas compte qu'intervient un raisonnement lié à la proportionnalité, mais c'est tout de même le cas lorsqu'il s'agit de savoir si j'use raisonnablement de ma propriété compte tenu du fait que vous devez pouvoir profiter de la vôtre. Je considère que ce principe intervient partout dans le droit et il n'est pas facile de le définir clairement dans chacun de ces contextes.

In the context of an arrest, when a police officer is making an arrest, normally we think that he or she is entitled to use whatever force is necessary to carry out the arrest, generally speaking. I think the concerns expressed by the two lawyers this morning revolved around whether we want to give private citizens that same power because of the fact that they are untrained in the use of force and this lingering issue about whether they are accountable under the Charter in the same way that police officers are, which we do not know.

It may not be quite right to say a police officer can use whatever degree of force is necessary to affect an arrest because there may be some limits beyond which it would be too destructive to the person being arrested, but I do not think I can offer a specific definition. I think the self-defence provisions of the code as they stand do use the idea of proportionality but in a fairly rough way. As was pointed out earlier this morning, section 34(1) uses the concept of proportionality but does not tell us what it is. It has been given a fair amount of content in the case law.

Section 34(2) as it currently stands does not expressly use the concept of proportionality, but because section 34(2) is specifically concerned with those situations where the accused does cause death or grievous bodily harm to the person that he is responding to, proportionality concepts tend to creep into the analysis because the question then becomes, "Well, did you really need to go that far in order to defend yourself? Did you really need to inflict that much injury in order to preserve your own life?" The proportionality concepts come in that roundabout way.

I suspect the same thing will happen under this legislation. I would simply like to see it highlighted more clearly. I feel I am not really answering your question but I am not sure that I can.

**Senator Fraser:** I have a question based on crass ignorance. What is the difference between reasonableness and proportionality?

**Mr. Stewart:** In my view, proportionality is an aspect of reasonableness in the law of self-defence. The proposed section says that it is not an offence if you commit an act that is reasonable in the circumstances, and I have no problem with that. I think that is fine. I think that, in the context of self-defence, what is reasonable in the circumstances depends on what is necessary and what is proportionate. That is an idea that I think is deeply embedded in our law.

To give the example that I have used before, the law of assault covers a huge range of conduct, from minor, unwanted touching to life-threatening assaults. If someone is pushing you around in a way that you do not like, that is an assault, but the amount of

Dans le cadre d'une arrestation, lorsqu'un agent de police procède à une interpellation, nous estimons couramment que de manière générale il peut employer toute la force nécessaire pour procéder à l'arrestation. Voilà ce qui explique, à mon avis, les préoccupations exprimées ce matin par les deux avocats, qui se demandent s'il est bon d'accorder les mêmes pouvoirs aux simples citoyens, étant donné qu'ils n'ont pas une formation suffisante en matière de recours à la force et le fait qu'il y a toujours cette question lancinante de savoir s'ils doivent répondre de l'application de la Charte comme le font les agents de police, chose que nous ne savons pas.

Il n'est peut-être pas tout à fait exact de dire que l'agent de police peut recourir à toute la force nécessaire pour procéder à une arrestation et étant donné qu'il peut y avoir certaines limites pour ne pas apporter un trop grave préjudice à la personne en état d'arrestation, mais je ne pense pas pouvoir vous donner une définition précise. Il m'apparaît que les dispositions s'appliquant à la légitime défense dans le Code actuel font appel à la proportionnalité, mais de manière assez grossière. Comme on l'a fait remarquer plus tôt ce matin, le paragraphe 34(1) fait appel au principe de proportionnalité, mais sans dire exactement en quoi il consiste. On a beaucoup glosé sur ce principe dans la jurisprudence.

Le paragraphe 34(2), dans sa formulation actuelle, ne mentionne pas expressément le principe de la proportionnalité, mais compte tenu du fait qu'il s'applique précisément aux situations dans lesquelles la personne accusée est la cause d'une blessure grave ou de la mort d'autrui, la notion de proportionnalité a tendance à intervenir dans l'analyse étant donné que la question devient alors : « Étiez-vous vraiment obligé d'aller si loin pour vous défendre? Fallait-il vraiment infliger un tel préjudice pour défendre votre vie? ». Le principe de la proportionnalité intervient alors par la bande.

Il me semble qu'il va en être de même en vertu de cette loi. J'aimerais simplement que les choses soient davantage précisées. J'ai le sentiment de ne pas répondre vraiment à votre question, mais je ne suis pas sûr de pouvoir le faire.

**Le sénateur Fraser :** Je vais vous poser une question qui s'explique par ma grande ignorance. Quelle est la différence entre le caractère raisonnable et la proportionnalité?

**M. Stewart :** À mon avis, la proportionnalité est un élément du caractère raisonnable lorsqu'on fait appel à la légitime défense. Le projet d'article dispose qu'il n'y a pas d'infraction si l'on agit de manière raisonnable dans les circonstances, et je n'y vois aucun inconvénient. Je suis bien d'accord. Il m'apparaît qu'en matière de légitime défense, ce qui est raisonnable dans les circonstances dépend de ce qui est nécessaire et de ce qui est proportionnel à l'agression. C'est un principe qui me semble bien reconnu dans notre droit.

Pour reprendre l'exemple que je vous ai donné précédemment, la notion d'agression couvre en droit de nombreux comportements, depuis des attouchements non désirés de type mineur jusqu'aux attaques mettant la vie en danger. Si quelqu'un

force that you are permitted, under our law, to use to respond to that is limited by the fact that they are not posing a serious threat to your bodily integrity. You have to moderate your response given that level of threat.

What is reasonable to do in circumstances where you are being pushed around in a way that you do not like is what you need to do to avoid that threat. If it turns out that what you need to do is actually extremely violent, that is disproportionate, and you are not allowed to do it. In the law of self-defence, I understand the ideas of necessity and proportionality to be built into the idea of reasonableness. I believe the same is true under section 1 of the Charter, where the *Oakes* test for proportionality also has the elements of necessity and reasonableness in it.

**Senator Joyal:** My question is for Professor Cunliffe. There have been many recent cases involving women who have been victims of violence by their husbands or spouses and who have invoked the defence of losing their mind in reacting. Would you think that section 34, especially (2)(f) or (2)(f.1) — any history of interaction or communication between the parties to the incident — would be sufficient to maintain the defence that we have seen the court accepting as self-defence in going to the point of killing their spouses, especially when there is a history of violence among the two persons?

**Ms. Cunliffe:** Thank you for the question. I think there is a complicated relationship between the psychological theory of battered woman syndrome and the present and proposed statutory definition of self-defence.

My understanding of the battered woman syndrome is that it is intended to explain the circumstances in which a woman may find herself unable to identify realistic alternatives to what the courts describe as self help and what we would understand as the use of force against their partner.

In particular, Professor Lenore Walker, in the U.S., has studied a number of battered women and reached the conclusion that one of the psychological manifestations of existing in a relationship of intimate violence, particularly in circumstances where a woman may have turned to friends, family and even police for help without great success, is that, over time, they come to the view that no one will help them to escape the violence. It is also wrapped up with a number of systemic factors, such as the lack of access that many women, particularly rural women, have to women's shelters and the question of their financial ability to leave a home. There is a complicated set of factors that may play into a woman's decision that she has no alternative but self help.

vous bouscule d'une manière qui vous déplaît, c'est une agression, mais la force que vous êtes en droit d'utiliser en vertu de nos lois est limitée par le fait qu'il n'y a là aucun risque sérieux pour votre intégrité physique. Vous êtes tenu de modérer votre réaction en fonction de cette menace.

Ce qui est raisonnable, lorsqu'une personne est bousculée d'une manière qui lui déplaît, c'est ce qu'il lui convient de faire pour repousser cette menace. S'il s'avère que vous avez réagi de manière extrêmement violente, c'est disproportionné et vous n'y êtes pas autorisé. Il m'apparaît que le principe de la légitime défense englobe les notions de nécessité et de proportionnalité pour que le tout soit raisonnable. Je considère qu'il en va de même en vertu de l'article 1 de la Charte étant donné que le critère de la proportionnalité fixé dans l'arrêt *Oakes* englobe les notions de nécessité et de caractère raisonnable.

**Le sénateur Joyal :** Ma question s'adresse à la professeure Cunliffe. On a vu récemment de nombreuses affaires dans lesquelles des femmes victimes de violence de la part de leur mari ou de leur conjoint ont invoqué la légitime défense pour expliquer qu'elles avaient perdu la tête en réagissant de cette façon. Considérez-vous qu'aux termes de l'article 34, et plus particulièrement des alinéas (2)f) et (2)f.1), les antécédents de la relation entre les deux parties en cause sont suffisants pour que le tribunal accepte que ces femmes invoquent la légitime défense pour justifier le meurtre de leur conjoint, surtout lorsque cette relation a été caractérisée par la violence par le passé?

**Mme Cunliffe :** Je vous remercie de cette question. Je considère qu'il y a une relation complexe entre la théorie psychologique du syndrome de la femme battue et les définitions actuelles et en projet de la légitime défense.

Selon mon interprétation, le syndrome de la femme battue s'efforce d'expliquer les circonstances qui font qu'une femme se retrouve dans l'incapacité de trouver d'autres solutions réalistes à ce que les tribunaux qualifient de légitime défense et à ce que nous comprenons comme étant le recours à la force contre leur conjoint.

La professeure Lenore Walker a notamment étudié aux États-Unis un certain nombre de cas de femmes battues et en a conclu que l'une des manifestations psychologiques de l'existence d'une relation caractérisée par une violence intime, plus particulièrement dans les circonstances où une femme s'est éventuellement adressée sans grand succès à ses amis, à sa famille et même à la police, c'est qu'elle a finalement le sentiment que personne ne va l'aider pour échapper à cette violence. À cela viennent s'ajouter aussi un certain nombre de facteurs systémiques, telle que l'impossibilité, pour de nombreuses femmes, notamment dans les campagnes, d'avoir accès à des refuges spécialisés et le fait qu'elles n'ont pas les moyens financiers de quitter leur domicile. Il existe un ensemble de facteurs complexes qui peuvent influencer sur le jugement d'une femme, estimant qu'elle n'a pas d'autre solution que de se faire justice elle-même.



In my view, the court does not characterize that as a loss of mind or an insanity-type response but rather a very particular definition of what is reasonable given her circumstances.

I think in the case of a woman who has suffered abuse to the point of true mental illness, in the sense of losing touch with reality, then the existing section 16 defence of non-criminal responsibility by virtue of mental disorder would be more appropriate. I think it is important to see that the court, in the jurisprudence that it has developed, is talking more about a very particular definition of reasonableness that reflects the realities of women's circumstances than about a form of mental illness. I do not think those dynamics are wholly captured within the proposed provisions.

**Senator Joyal:** The syndrome that a person might develop just in the presence, of another person who regularly assaulted them physically, verbally and psychologically, might lead the person to develop a fear reaction that could prompt that person, at a point, to kill the other person to put an end to that situation. Would you think that paragraph 34(2)(f), for instance, would be enough to explain to a court that that person should not be held responsible?

**Ms. Cunliffe:** Thank you for the clarification.

I do not believe that, standing alone, paragraphs (f) or (f.1) are quite enough. That is part of the reason why I favour adding, at the very least, physical and mental capabilities to paragraph (e) because we are talking about a form of mental illness that does not rise to the level required in section 16 but that, nonetheless, must be relevant in the circumstances.

**Senator Joyal:** You think that section 34, in it is enumeration, has enough elements to allow a person to invoke those sections in defence if they were charged with murder?

**Ms. Cunliffe:** Subject to the amendment of 34(2)(e) to read: "the size, age, gender, mental and physical capabilities of the parties," I think it has the potential to do so. However, I think that the additional amendments that I have suggested about the history of an experience of abuse and attention to the requirement of the full protection and benefit of the law would ensure, certainly to my satisfaction, that that intention is very clear on the face of section 34. At present, it is embedded within it, and a lot of work needs to be done to find it. It needs to be clearer.

**Senator Joyal:** You would change (e) to "the size, age, gender, mental and physical capabilities of the parties to the incident."

**Ms. Cunliffe:** Yes, I would.

**Senator Joyal:** As being one element to give weight to the situation that I have described to you, which is more common than one would think, as you know?

**Ms. Cunliffe:** Yes, indeed.

Il me semble que les tribunaux n'estiment pas dans ce cas que ces femmes ont perdu l'esprit ou sont devenues folles, mais plutôt qu'il faut définir très précisément ce qui est raisonnable compte tenu des circonstances.

Il m'apparaît que lorsqu'une femme a été maltraitée au point qu'elle est en proie à une véritable maladie mentale, étant donné qu'elle a perdu le sens des réalités, il serait alors préférable de faire jouer les dispositions actuelles de l'article 16 alléguant l'absence de responsabilité criminelle du fait d'un désordre mental. Il m'apparaît important de faire en sorte que la Cour, dans la jurisprudence qu'elle a élaborée, s'intéresse davantage à une définition très précise du caractère raisonnable qui tienne compte des réalités propres aux femmes plutôt que de s'en tenir à une forme de maladie mentale. Je ne pense pas que toutes ces caractéristiques soient prises en compte dans le projet de loi.

**Le sénateur Joyal :** Le syndrome qui peut apparaître, en présence de quelqu'un qui les a constamment agressées physiquement, verbalement et psychologiquement, peut amener une personne à prendre peur, au point de réagir en tuant son agresseur pour mettre fin à la situation. Considérez-vous que les dispositions de l'alinéa 34(2)f), en particulier, suffisent pour faire comprendre à un tribunal que cette personne ne peut être tenue pour responsable?

**Mme Cunliffe :** Je vous remercie de cette précision.

Je ne pense pas qu'à eux seuls les alinéas f) ou f.1) soient suffisants. Voilà pourquoi je préconise qu'on rajoute au strict minimum le critère des capacités physiques et mentales à la liste figurant à l'alinéa e) parce qu'il s'agit ici d'une forme de maladie mentale qui n'atteint pas le niveau exigé par l'article 16 mais qui n'en reste pas moins pertinente dans les circonstances.

**Le sénateur Joyal :** Vous estimez que la liste de l'article 34 est suffisamment exhaustive pour qu'une personne puisse se prévaloir de la légitime défense lorsqu'elle est accusée de meurtre?

**Mme Cunliffe :** Sous réserve que l'on apporte l'amendement suivant à l'alinéa 34(2)e) : « la taille, l'âge, le sexe et les capacités physiques et mentales des personnes en cause, » je pense que c'est possible. Il m'apparaît toutefois que les amendements complémentaires que je vous ai proposés concernant les agressions commises par le passé et la nécessité de compter sur l'entière protection de la loi garantiraient, du moins dans mon esprit, que cette intention ressort très clairement des dispositions de l'article 34. À l'heure actuelle, elle y est implicite, et il faut beaucoup creuser pour la trouver. Il faut que ce soit plus clair.

**Le sénateur Joyal :** Vous amenderiez ainsi l'alinéa e) : « la taille, l'âge, le sexe et les capacités physiques et mentales des personnes en cause. »

**Mme Cunliffe :** Oui, c'est ce que je ferais.

**Le sénateur Joyal :** Comme étant l'un des éléments permettant de tenir compte de la situation que je viens de vous décrire, qui est plus courante qu'on pourrait le penser, comme vous le savez?

**Mme Cunliffe :** Oui, effectivement.

**Senator Joyal:** Professor Stewart, you commented on 34(2)(h). It could be invoked, as a defence, by a person who resists arrest. Could you explain further what you meant by that?

**Mr. Stewart:** I have to admit that I am puzzled by the proposed 34(3), which clearly states that you cannot resist a lawful arrest being carried out by a police officer. What is the relationship between that and 34(2)(h), which says that the defender's knowledge that the use of force was lawful is a factor to be considered. How does that relate? Since 34(3) clearly says that you cannot use self-defence when you are being lawfully arrested by someone doing something that they are required or authorized by law to do in the administration of the enforcement of the law, what is left that section 34(2)(h) applies to? I am sure that this was not the intention of the government when it introduced this legislation, but I wonder if it would come up in situations like the citizen's arrest scenario that we talked about earlier this morning.

Two witnesses this morning had concerns about the training, ability and accountability of private security guards, in particular. Beyond that context, what if I am in a store and am mistaken by the security guard for the other bald gentleman who has just stolen a nice tie from a store? If the security guard then tries to arrest me, and I say, "What are you doing?" and resist, is that the kind of thing that 34(2)(h) is meant to apply to? I am not certain. It may have the effect of creating conflicts of justification where both sides might say, "I was acting lawfully," the one because they were exercising a power of citizen's arrest and the other because they were defending themselves and had no idea who the person was who was suddenly trying to detain them. I am concerned about how it fits.

More fundamentally, if the defender knows that the other person is acting lawfully, that the security guard has the right to arrest him, then the defender should not resist; he should submit. I do not understand why this legislation leaves it as a mere factor to be considered.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** I understand that the law must be taught in some sort of sterile environment in which victims of crime and the circumstances in which such crimes actually occur have practically no bearing.

In 2008, there were 2,700 home invasions in Canada. Only 58 per cent of police officers report the crimes committed in their jurisdiction to Statistics Canada. We can therefore assume that there were more than 2,700 home invasions. Some 63 per cent of home invasions are perpetrated by strangers and we know that, most of the time, these invasions occur during the evening and at night when there are fewer police resources available.

**Le sénateur Joyal :** Professeur Stewart, vous avez commenté les dispositions de l'alinéa 34(2)h). C'est un moyen de défense qui peut être invoqué par une personne qui résiste à son arrestation. Pouvez-vous nous préciser ce que vous entendez par là?

**M. Stewart :** Je dois vous avouer que je comprends mal le projet de paragraphe 34(3), qui établit clairement qu'on ne peut pas résister à une arrestation à laquelle procède légitimement un agent de police. Quel est le lien entre cette disposition et celle de l'alinéa 34(2)h), qui établit que le fait que le défendeur savait que le recours à la force était légitime est un facteur à considérer? Quel est le rapport entre les deux choses? Puisque le paragraphe 34(3) établit clairement qu'on ne peut pas faire appel à la légitime défense lorsqu'on est légalement arrêté par une personne agissant comme il se doit ou autorisée en droit à faire appliquer la loi, sur quoi l'alinéa 34(2)h) peut-il encore porter? Je suis sûr que ce n'était pas l'intention du gouvernement lorsqu'il a déposé ce projet de loi, mais je me demande si cela ne s'appliquerait pas à un scénario tel que celui d'une arrestation effectuée par un simple citoyen comme on l'a évoqué plus tôt ce matin.

Deux témoins, ce matin, se sont préoccupés plus particulièrement de la formation, des compétences et de la responsabilité des gardiens de sécurité privés. Dans un autre cadre, que va-t-il se passer si je me trouve dans un magasin et qu'un gardien de sécurité me confond avec un autre homme chauve qui vient de voler une jolie cravate? Si ce gardien de sécurité veut m'arrêter et que je lui répons « Qu'est-ce qui se passe? » en lui résistant, est-ce que les dispositions de l'alinéa 34(2)h) s'appliquent dans ce cas? Je n'en suis pas sûr. Il peut s'ensuivre un quiproquo d'un côté et de l'autre, les deux parties affirmant qu'elles ont « agi légalement », l'une en exerçant son pouvoir d'arrestation en tant que simple citoyen, et l'autre en cherchant à se défendre, ne sachant rien de la personne ayant entrepris subitement de l'arrêter. Je m'interroge sur la façon dont ça va fonctionner.

Au bout du compte, si la personne qui se défend sait que l'autre agit légalement, que le gardien de sécurité a le droit de l'arrêter, elle ne doit pas résister à son arrestation; elle doit s'y conformer. Je ne comprends pas pourquoi ce projet de loi nous dit qu'il ne s'agit là que d'un simple facteur à considérer.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Je comprends que l'enseignement du droit doit se faire dans un cadre assez aseptisé et en ayant un peu à distance les victimes d'actes criminels et les circonstances dans lesquelles les événements ont lieu sur le terrain.

En 2008, le Canada a connu 2 700 intrusions de domicile. Il n'y a seulement que 58 p. 100 des corps policiers qui dénoncent à Statistique Canada les crimes commis sur leur territoire. Nous pouvons donc penser que le nombre d'intrusions de domicile est supérieur à 2 700. Une proportion de 63 p. 100 des intrusions de domicile a été perpétrée par des étrangers et nous savons que, la plupart du temps, les intrusions sont perpétrées le soir et la nuit, au moment où les ressources policières sont moins importantes.

It is unrealistic to believe that the provincial or municipal governments will increase police resources in proportion to the increase in home invasions— apparently, there has been a 38 per cent increase in home invasions over the last few years. We therefore have to make sure that our laws protect citizens who defend themselves or their property.

Would it not also be unrealistic to believe there we can pass a bill by which the proportionality principle would apply to all 3,500 home invasion cases where a citizen decides to defend himself? Don't you think it's a bit unrealistic to find such a definition in a legislation that would protect these citizens?

[English]

**Mr. Stewart:** I want to be sure that I understood the question correctly. I think that the question was about the number of home invasions in Canada in 2008 and whether we imagine that this bill can adequately protect citizens.

[Translation]

**Senator Boisvenu:** The weaknesses that specialists have pointed out in this bill relate to the fact that the notion of proportionate force isn't clearly defined.

I have looked at the number of home invasions in Canada and this crime has increased by 38 per cent. Citizens often have to fend for themselves when it comes to protecting their property because police resources are not available.

I believe that it is unrealistic to think that each time there is a home invasion, a peace officer will be watching the perpetrator committing his crime. Would it not then also be unrealistic to pass a bill that would clearly define the meaning of the use of force that is necessary and proportionate to the threat in all home invasion cases?

[English]

**Mr. Stewart:** I think that I agree with you, and I will try to explain why or how.

I do not think that it is possible for legislation to define in advance what is proportional, so I do not object to that aspect of the bill. That there is a list of factors to be considered is appropriate and makes sense.

Whether a given act of defending oneself, one's property or one's home is necessary or proportional will have to be determined based on the facts of each case, in light of all the factors that went on. The common law of self-defence has long recognized that the home is a special place in this situation. If you are in a self-defence situation outside of the home, in a bar, perhaps, or on the street, it may be appropriate to leave the scene, to retreat. The common law has long recognized that, when you are in your home, you are not expected to retreat in the face of a threat to your bodily integrity. I am sure that this law is not meant

Il n'est pas réaliste de croire que les gouvernements provinciaux ou municipaux augmentent les ressources policières proportionnellement à l'augmentation de ce type d'intrusions — on parle de 38 p. 100 de plus concernant les intrusions de domicile au cours des dernières années. Il faut donc s'assurer que les lois protègent les citoyens lorsqu'eux défendent leurs biens ou leur personne.

Ne serait-il pas aussi utopique de croire qu'on peut adopter un projet de loi où la notion d'utilisation de la force proportionnelle couvrirait ces 3 500 cas d'intrusion de domicile pour lesquels le citoyen décide de se défendre? Est-ce que ça ne vous paraît pas un peu utopique de retrouver dans une loi cette définition qui protégerait les citoyens?

[Traduction]

**M. Stewart :** Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris la question. Il me semble qu'elle porte sur le nombre d'intrusions dans un domicile au Canada en 2008 et vous me demandez si je considère que ce projet de loi est en mesure de bien protéger les citoyens.

[Français]

**Le sénateur Boisvenu :** Les lacunes dont nous ont parlé les spécialistes de cette loi réfèrent à une imprécision au niveau de la force proportionnelle.

J'observe le nombre de cas d'intrusion de domicile au Canada et ce crime connaît une augmentation de 38 p. 100. Les citoyens sont souvent laissés à eux-mêmes pour défendre leurs biens parce que les ressources policières sont absentes.

Je crois qu'il est utopique de penser qu'il y aura derrière chaque intrusion de domicile un policier qui surveillera chaque criminel commettant un délit d'intrusion de domicile. Ne serait-il donc pas aussi utopique d'adopter une loi qui viendrait préciser l'utilisation de la force nécessaire et proportionnelle pour tous ces cas que nous avons?

[Traduction]

**M. Stewart :** Je crois être d'accord avec vous, et je vais essayer de vous expliquer pourquoi et dans quelle mesure.

Je ne pense pas qu'il soit possible qu'une loi définitive à l'avance ce qui constitue une force proportionnelle, et je n'ai donc aucune objection à faire la loi de ce point de vue. Il est bon et tout à fait logique d'établir une liste de facteurs à considérer.

La nécessité ou l'adéquation du recours à la légitime défense, ou de la défense de sa propriété ou de son domicile, doivent être appréciées en fonction des faits en l'espèce et à la lumière de tous les facteurs à considérer. La common law régissant la légitime défense reconnaît depuis longtemps que le domicile est un lieu particulier dans cette situation. Lorsqu'on est en situation de légitime défense à l'extérieur du domicile, dans un bar, éventuellement, ou dans la rue, il peut être opportun de quitter les lieux, de se retirer. La common law reconnaît depuis longtemps que lorsqu'une personne se trouve à son domicile, il

to change that, and I do not know whether it will or not. That is precisely the problem of having a list of factors when you do not know how they will play out. It is not clear how they are going to be interpreted. The law by itself will not protect people from this level of criminal activity, but it should at least define, in a principled way, what rights we have when we do come face to face with those kinds of crimes. I think I am agreeing with you; I am not sure.

[Translation]

**Senator Chaput:** Will this bill protect, up to a certain point, a person who defends himself against a home invader?

[English]

**Mr. Stewart:** I think so. Whether it falls under 34 or 35 will depend on the facts of the case. Section 34 is about defence of person, and section 35 is about defence of property; where exactly it will fall will depend.

Even in a case of defence of property, I think that there should be a proportionality requirement. The common law cases I referred to earlier, which say that it is not justifiable to shoot at a mere trespasser, are cases where someone has come onto your property not into your house. They are a trespasser, and you have some right to try to repel them. However, the common law has long taken the view that shooting at them is a disproportionate response. If a person is invading your home, that is clearly a different matter. The level of response that you are entitled to is much higher not only because your house is a more vital part of your property than your land but also because once someone is in our house, it may be easy for you to be under an apprehension that they will harm you. That elevates the stakes.

That is true under the law as it stands now, and it will also be true under this law.

My concerns about this law are not so much about the factors but about the possibility that the requirements of necessity and proportionality may get buried with all the other factors. That is my concern.

**Senator Joyal:** Professor Stewart, you have not commented, in your presentation, on the impact of that legislation in relation to the private security guard. Are you not concerned by the fact that this bill could be interpreted as giving more authority to security guards than they should be entitled to, considering their lack of training, oversight and so on that we have heard about here from various witnesses?

**Mr. Stewart:** Let me say that I do share that concern. I simply have not thought about it as much as the other witnesses that you have heard from.

ne faut pas s'attendre à ce qu'elle fasse retraite si son intégrité physique est menacée. Je suis sûr que cette loi n'a pas l'intention de modifier ce genre de choses, et je ne sais pas si elle va le faire ou non. C'est justement la difficulté lorsqu'on dispose d'une liste de facteurs sans savoir comment ils vont opérer. On ne sait pas vraiment comment ils vont être interprétés. La loi ne va pas en soi protéger la population contre ce genre d'activités criminelles, mais elle devrait au moins définir, sur le plan des principes, quels sont les droits dont nous disposons lorsque nous devons faire face à des crimes de ce genre. Je crois que je suis d'accord avec vous; je n'en suis pas sûr.

[Français]

**Le sénateur Chaput :** Jusqu'à un certain point, cette loi protégera-t-elle la personne qui se défend contre celui ou celle qui ferait une intrusion de son domicile?

[Traduction]

**M. Stewart :** C'est ce que je crois. Je pense qu'en fonction des faits en l'espèce cela relèvera des dispositions des articles 34 ou 35. L'article 34 porte sur la défense des personnes, et l'article 35 sur celle des propriétés; tout dépendra de la situation.

Même lorsqu'on défend une propriété, je pense qu'il doit y avoir un critère de proportionnalité. Les affaires jugées en common law dont j'ai parlé précédemment, qui établissent qu'il n'est pas justifié de tirer sur un intrus qui se trouve simplement sur votre propriété, font la différence entre une propriété et le domicile. C'est un intrus, et vous avez certains droits de l'écarter de votre propriété. Il n'en reste pas moins qu'il est établi depuis longtemps en common law que la réaction qui consiste à tirer sur lui est disproportionnée. Si une personne s'introduit dans votre domicile, c'est bien évidemment une autre question. La force à laquelle vous êtes autorisé à recourir est bien plus grande, non seulement parce que votre domicile est une propriété bien plus essentielle qu'un terrain, mais aussi parce qu'une fois que l'intrus se trouve chez vous, vous avez bien plus l'impression qu'il va vous agresser. Les enjeux sont plus grands.

Il en est ainsi dans le droit actuel et ça restera vrai aux termes de la nouvelle loi.

Ce qui me préoccupe au sujet de cette loi, ce n'est pas tant la liste des facteurs mais la possibilité que l'on oublie les impératifs de la nécessité et de la proportionnalité en présence de tous ces autres facteurs. C'est ce qui m'inquiète.

**Le sénateur Joyal :** Professeur Stewart, vous n'avez pas évoqué, dans votre exposé, les effets de cette législation sur les gardiens de sécurité privés. N'avez-vous pas peur que ce projet de loi soit interprété de manière à conférer davantage de pouvoirs que n'en ont droit les gardiens de sécurité, compte tenu de leur manque de formation, de supervision, et cetera, dont nous ont parlé différents témoins?

**M. Stewart :** Laissez-moi vous dire que je partage cette préoccupation. Tout simplement, je n'y ai pas autant réfléchi que les autres témoins que vous avez entendus.

I do share that concern.

**Senator Joyal:** We have been told that they have multiplied exponentially in the last few years. This bill is supposed to make the law clearer. With that phenomenon, I wonder if, in future years, we will be confronted with new sets of situations that we had not foreseen when we adopted the bill.

**Mr. Stewart:** I do not think there is any question that it expands the power of private security guards, whether they are highly trained loss prevention officers or less highly trained friends of the person who owns the store. There is no question that this bill will expand their legal powers. I simply have not thought as much about the implications of that as the witnesses this morning have.

**Senator Joyal:** You have heard the comments about the interpretation of reasonable time.

What is your interpretation on the basis of your study of the jurisprudence? How do you think that the court would interpret that evanescent concept?

**Mr. Stewart:** The only thing we can say for sure is that they will not give a time limit in hours or days. That is not the way it will work.

Because we do not have a law like this, it is difficult to think of anything that is exactly analogous. There is a section of the Criminal Code that permits videotaped evidence — nowadays we have to say video recorded evidence — to be used if it is taken within a reasonable time of the witness's description of the event. The courts have been quite flexible in interpreting what that reasonable time is. In some cases, it has been not just the day of but sometimes months later that the video is made, and the court has said that is reasonable in this case because of these reasons, because of this vulnerability of the witness, because this is how it came to light.

Whatever the reason is, if there is a reason why it took that long to make the video, then the court says that is reasonable. I think it is unlikely that the court will say 24 hours is the outside limit, for example. It will clearly be more flexible than that. I am afraid I do not have any light to shed on how it will be defined.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Mr. Stewart, I don't know if you are aware of the fact that in Quebec, Act 84 regulates private security. I don't know if other provinces have adopted a similar piece of legislation but if not, I urge them to do so. I participated in a parliamentary commission during which it was said that private security agencies were well regulated and had to abide by a code of conduct.

We have heard quite a number of comments concerning the private security industry and, in my opinion, it is important that this industry be regulated. I wanted to mention this, for your information.

Je partage effectivement cette préoccupation.

**Le sénateur Joyal :** On nous a dit qu'ils s'étaient multipliés depuis ces dernières années. Ce projet de loi est censé préciser le droit. Compte tenu de ce phénomène, je me demande si à l'avenir on ne va pas être confronté à certaines situations que l'on n'avait pas prévues en adoptant ce projet de loi.

**M. Stewart :** Il me paraît indéniable que ce projet de loi étend les pouvoirs des gardiens de sécurité privés, qu'il s'agisse d'agents de prévention des pertes jouissant d'une excellente formation ou des amis du propriétaire du magasin ayant une moindre formation. Il est indéniable que ce projet de loi va étendre leurs pouvoirs en droit. Je n'ai tout simplement pas réfléchi aussi profondément aux conséquences que les témoins de ce matin.

**Le sénateur Joyal :** Vous avez entendu les commentaires au sujet de l'interprétation du délai raisonnable.

Quelle est votre interprétation d'après ce que vous savez de la jurisprudence? Comment pensez-vous que la Cour va interpréter cette notion floue?

**M. Stewart :** La seule chose que nous pouvons affirmer, c'est qu'elle ne va pas fixer ce délai en heures ou en jours. Ce n'est pas ainsi que ça fonctionne.

Étant donné que nous n'avons pas de loi comparable, il est difficile de se reporter à une situation du même type. Il y a un article du Code criminel qui autorise les preuves vidéo enregistrées. À l'heure actuelle, elles ne peuvent être employées que si elles ont été enregistrées dans un délai raisonnable après la description de l'événement par le témoin. Les tribunaux ont interprété cette notion de délai raisonnable de manière assez souple. Dans certains cas, ce ne sont pas seulement des jours, mais des mois après le vidéo enregistrement, et la Cour a déclaré que ce délai était raisonnable en l'espèce pour différents motifs, en raison de la vulnérabilité du témoin ou de la façon dont ces preuves ont vu le jour.

Quel que soit le motif, s'il y a une raison pour laquelle l'enregistrement vidéo a pris du temps, la Cour statue que le délai est raisonnable. Il m'apparaît peu probable que la Cour déclare, par exemple, qu'on ne pourra pas dépasser 24 heures. J'ai bien peur de ne pas pouvoir vous donner davantage de précisions concernant la façon dont cette disposition sera interprétée.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Monsieur Stewart, je ne sais pas si vous êtes au courant, mais au Québec il y a la loi 84 qui encadre les agences de sécurité privées. J'ignore si la même chose existe dans d'autres provinces et si non, je les invite à le faire. J'avais participé à une commission parlementaire à laquelle on disait que les agences de sécurité privées étaient vraiment encadrées et avaient un code de déontologie à respecter.

On a entendu beaucoup de commentaires concernant les agences de sécurité privées et, à mon avis, il est important que ces agences de sécurité privées soient encadrées. Je tenais à vous le mentionner, simplement à titre d'information.

[English]

**Mr. Stewart:** I am not aware of the Quebec act. I am aware there is an act in Ontario, but I do not know how it works or how well it works.

Let me just point out one federalism issue here. Maybe all the provinces will one day have codes regulating the private security industry, and that would be a very good thing, in my view, but that would not have any effect on how this provision operates because it is a federal law and it does not depend on the existence of a provincial law that regulates the private security industry. If I am in a province with a highly regulated private security industry, and I have a small store and I appoint my brother to be the person who will look out for the security of my store, then this amendment to the Criminal Code would be available to my brother, notwithstanding that he has not become licensed as a security guard under the provincial legislation.

Even if the provinces did exactly what we all hope they would do in this area, it will not affect how this will operate.

**The Chair:** I am afraid we have exhausted our time. I want to thank both of our witnesses. You have been very helpful in our deliberations. We appreciate you taking the time to appear before us today.

Before we adjourn, I want to mention with respect to next week's meeting on Wednesday, Mr. Chen — we have heard quite a bit about Mr. Chen — and his lawyer will be appearing, along with Joseph and Marilyn Singleton from Alberta, who have experienced I gather a somewhat similar situation to that which Mr. Chen faced. The Canadian Convenience Stores Association and other witnesses will be confirmed in the coming days.

Just to let you know, to give you a heads up in terms of where we are meeting, because of Mr. Chen's difficulties with the English language we will probably meet in another location next week in the Centre Block, but we will advise you as we get closer to that day.

(The committee adjourned.)

[Traduction]

**M. Stewart :** Je ne connais pas la loi du Québec. Je sais qu'il y a une loi en Ontario, mais j'ignore comment elle opère et si elle donne de bons résultats.

Il y a ici une question qui relève du fédéralisme. Toutes les provinces auront peut-être un jour des codes réglementant les agences de sécurité privées, et ce serait une très bonne chose, à mon avis, mais cela n'aura aucune incidence sur l'application de cette disposition étant donné qu'il s'agit d'une loi fédérale qui ne dépend pas de l'existence d'une loi provinciale réglementant les agences de sécurité privées. Si un petit commerçant habite dans une province dont les agences de sécurité privées sont étroitement réglementées et nomme son frère pour se charger de la sécurité de son magasin, cette modification du Code criminel s'appliquera à son frère, même s'il n'a pas été agréé en tant que gardien de sécurité selon la loi provinciale.

Même si les provinces agissaient exactement comme on le souhaite dans ce domaine, cela ne modifiera pas l'application de cette disposition.

**Le président :** J'ai bien l'impression que notre temps est écoulé. Je remercie nos deux témoins. Vous nous avez bien aidés dans nos délibérations. Merci d'avoir pris le temps de venir témoigner aujourd'hui.

Avant de lever la séance, je vous signale qu'il y aura une séance mercredi de la semaine prochaine, M. Chen — nous avons beaucoup entendu parler de M. Chen — et son avocat vont comparaître, de même que Joseph et Marilyn Singleton de l'Alberta, qui se sont retrouvés dans une situation assez semblable à celle de M. Chen. La venue de l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation sera confirmée dans les jours qui suivent.

Pour que vous sachiez à l'avance où va se tenir cette séance, étant donné que M. Chen parle mal anglais, nous nous réunirons probablement la semaine prochaine dans une autre salle de l'édifice du Centre, mais nous vous en informerons lorsque ce jour approchera.

(La séance est levée.)



APPEARING

**Thursday, May 17, 2012**

The Honourable Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES

**Thursday, May 17, 2012**

*Department of Justice Canada:*

Catherine Kane, Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Joanne Klineberg, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section.

**Wednesday, May 30, 2012**

*Canadian Police Association:*

Tom Stamatakis, President.

*Canadian Association of Chiefs of Police:*

Greg Preston, Superintendent, Edmonton Police Service.

*Canadian Bar Association:*

Paul J. Calarco, Member;

Marilou Reeve, Staff Lawyer, Legislation and Law Reform.

*Canadian Association of Crown Counsel:*

Rick Woodburn, President.

**Thursday, May 31, 2012**

*Criminal Lawyer's Association:*

Michael Spratt, Representative.

*Canadian Criminal Justice Association:*

Stacey Hannem, Chair, Policy Review Committee (by video conference).

*As individuals:*

Leo Russomanno, Criminal Lawyer;

Hamish Stewart, Law Professor, University of Toronto;

Emma Cunliffe, Law Professor, University of British Columbia (by video conference).

COMPARAÎT

**Le jeudi 17 mai 2012**

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

TÉMOINS

**Le jeudi 17 mai 2012**

*Ministère de la Justice Canada :*

Catherine Kane, directrice générale et avocate générale principale, Section de la politique en matière de droit pénal;

Joanne Klineberg, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal.

**Le mercredi 30 mai 2012**

*Association canadienne de la police :*

Tom Stamatakis, président.

*Association canadienne des chefs de police :*

Greg Preston, commissaire, Service de police d'Edmonton.

*Association du Barreau canadien :*

Paul J. Calarco, membre;

Marilou Reeve, avocate-conseil, Législation et réforme du droit.

*Association canadienne des juristes de l'État :*

Rick Woodburn, président.

**Le jeudi 31 mai 2012**

*Criminal Lawyer's Association :*

Michael Spratt, représentant.

*Association canadienne de justice pénale :*

Stacey Hannem, présidente, Comité d'examen des politiques (par vidéoconférence).

*À titre personnel :*

Leo Russomanno, criminaliste;

Hamish Stewart, professeur de droit, Université de Toronto;

Emma Cunliffe, professeure de droit, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence).