

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12-13

Première session de la
quarante et unième législature, 2011-2012-2013

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

LEGAL AND
CONSTITUTIONAL
AFFAIRS

AFFAIRES
JURIDIQUES ET
CONSTITUTIONNELLES

Chair:

The Honourable BOB RUNCIMAN

Président :

L'honorable BOB RUNCIMAN

Wednesday, March 6, 2013
Thursday, March 7, 2013

Le mercredi 6 mars 2013
Le jeudi 7 mars 2013

Issue No. 31

Fascicule n° 31

First and second meetings on:

Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code

Première et deuxième réunions concernant :

Le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel

APPEARING:

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

COMPARAÎT :

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

WITNESSES:
(See back cover)

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:

Baker, P.C.	Joyal, P.C.
Batters	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	McIntyre
Dagenais	Rivard
Frum	Rivest
Jaffer	White

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Rivard replaced the Honourable Senator Boisvenu (*March 7, 2013*).

The Honourable Senator Baker, P.C., replaced the Honourable Senator Watt (*March 5, 2013*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Bob Runciman

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Baker, C.P.	Joyal, C.P.
Batters	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	McIntyre
Dagenais	Rivard
Frum	Rivest
Jaffer	White

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Rivard a remplacé l'honorable sénateur Boisvenu (*le 7 mars 2013*).

L'honorable sénateur Baker, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 5 mars 2013*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 5, 2013:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Boisvenu, seconded by the Honourable Senator Raine, for the second reading of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code.

After debate,

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 Marshall, 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 5 mars 2013 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Boisvenu, appuyée par l'honorable sénateur Raine, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel.

Après débat,

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 Marshall, 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, Wednesday, March 6, 2013
(72)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:21 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Rivest, Runciman and White (11).

In attendance: Lyne Casavant and Tanya Dupuis, 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, March 5, 2013, the committee began its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code.

APPEARING:

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

WITNESSES:*Department of Justice Canada:*

Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section;

Pamela Arnott, Director and Senior Counsel, Policy Centre for Victim Issues.

The chair made an opening statement.

The Minister made a statement and, together with Ms. Arnott and Ms. Morency, answered questions.

At 5:38 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, March 7, 2013
(73)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 11:02 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Bob Runciman, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Baker, P.C., Batters, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, P.C., McIntyre, Rivard, Runciman, and White (11).

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2013
(72)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 21, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Rivest, Runciman et White (11).

Également présentes : Lyne Casavant et Tanya Dupuis, 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 5 mars 2013, le comité entreprend son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel.

COMPARAÎT :

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

TÉMOINS :*Ministère de la Justice Canada :*

Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal;

Pamela Arnott, directrice et avocate-conseil, Centre de la politique concernant les victimes.

Le président fait une déclaration.

Le ministre fait un exposé, puis, avec Mme Arnott et Mme Morency, répond aux questions.

À 17 h 38, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 7 mars 2013
(73)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 h 2, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Bob Runciman (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Baker, C.P., Batters, Dagenais, Fraser, Frum, Jaffer, Joyal, C.P., McIntyre, Rivard, Runciman et White (11).

In attendance: Lyne Casavant and Tanya Dupuis, 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, March 5, 2013, the committee continued its consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code.

WITNESSES:

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

John Howard Society of Canada:

Catherine Latimer, Executive Director.

As an individual:

Jo-Anne Wemmers, Professor, Department of Criminology, Université de Montréal.

The chair made an opening statement.

Ms. Illingworth, Ms. Latimer and Ms. Wemmers each made a statement and answered questions.

At 12:16 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Également présentes : Lyne Casavant et Tanya Dupuis, 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 5 mars 2013, le comité poursuit son étude du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel.

TÉMOINS :

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.

Société John Howard du Canada :

Catherine Latimer, directrice générale.

À titre personnel :

Jo-Anne Wemmers, professeure, École de criminologie, Université de Montréal.

Le président fait une déclaration.

Mme Illingworth, Mme Latimer et Mme Wemmers font chacune une déclaration, puis répondent aux questions.

À 12 h 16, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Shaila Anwar

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 6, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 4:21 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good afternoon and welcome, colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to begin our consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code, dealing with victim surcharges. This bill amends the Criminal Code to change the rules concerning victim surcharges. The main changes proposed by the bill are to double the victim surcharge amount, to remove the undue hardship exemption and to introduce the possibility of using the fine option program to pay a victim surcharge.

As a reminder to those watching, these committee hearings are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website. You can find more information on the schedule of witness on the website under "Senate committees."

To begin our deliberations we are pleased to welcome back before the committee the Honourable Robert Nicholson, Minister of Justice and Attorney General of Canada. He is accompanied here today by senior officials from the Department of Justice Canada: Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; and Pamela Arnott, Director and Senior Counsel, Policy Centre for Victim Issues.

Minister Nicholson, the floor is yours.

Hon. Robert Nicholson, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you very much, senator. I am pleased to be here today to speak about Bill C-37, the Increasing Offenders' Accountability for Victims Bill.

The bill seeks to make offenders more accountable to victims by doubling the victim surcharge and making its payment by offenders mandatory in all cases.

As this committee will know, a victim surcharge is an additional penalty imposed on convicted offenders at the time of sentencing. It is collected and retained by the provincial and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 6 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 16 h 21, pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour et bienvenue, chers collègues, invités et membres du public qui suivent les délibérations d'aujourd'hui du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous sommes réunis ici aujourd'hui pour commencer notre étude du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, qui porte sur les suramendes compensatoires. Le projet de loi modifie le Code criminel pour changer les règles concernant les suramendes compensatoires. Les principaux changements proposés dans le projet de loi visent à doubler le montant de la suramende compensatoire, à retirer l'exemption pour cause de préjudice injustifié et à ajouter le recours possible au mode facultatif de paiement d'une amende pour verser une suramende compensatoire.

Je rappelle à nos téléspectateurs que les audiences de comité sont ouvertes au public et qu'elles sont aussi diffusées sur le site web parl.gc.ca. Vous trouverez de plus amples renseignements sur le calendrier de comparution des témoins sur le même site web, sous la rubrique « Accueil des comités du Sénat ».

Pour entamer nos délibérations, nous avons le plaisir de recevoir à nouveau l'honorable Robert Nicholson, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Il est accompagné aujourd'hui de deux hauts fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada, Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim de la Section de la politique en matière de droit pénal, et Pamela Arnott, directrice et avocate-conseil au Centre de la politique concernant les victimes.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

L'honorable Robert Nicholson, C.P., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada : Merci beaucoup, sénateur. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui pour parler du projet de loi C-37, Loi sur la responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes.

Le projet de loi vise à responsabiliser davantage les contrevenants à l'égard des victimes en doublant la suramende compensatoire et en obligeant les contrevenants à verser le paiement dans tous les cas.

Comme les membres du comité le savent, les suramendes compensatoires sont des sanctions supplémentaires imposées au moment de la détermination de la peine aux contrevenants

territorial governments and used to help fund victims' programs, services and assistance to victims of crime in the province or territory where the crime occurred.

Currently the Criminal Code provides that the victim surcharge must be imposed by a sentencing court but can be waived if the offender can prove that its imposition would cause undue hardship. However, we know that the surcharge is not applied in all appropriate cases and that it is waived irrespective of the absence of such hardship.

This bill proposes three changes to the victim surcharge provisions in the Criminal Code. The first change would be to double the amount of the victim surcharge that an offender must pay. Second, the victim surcharge would be imposed in all cases without exception. Third, offenders who are unable to pay the victim surcharge would be able to participate in the provincial or territorial option programs to discharge the amount owing.

Let me address each one of these proposals in turn.

The proposed doubling of the amount of the victim surcharge would be the first increase since the year 2000. The new proposed surcharge would be 30 per cent of any fine imposed on the offender. Where no fine is imposed, the surcharge would be \$100 for an offence punishable on summary conviction and \$200 for offences punishable by indictment. The judge would retain the discretion to increase the surcharge where the circumstances warrant and the offender has the ability to pay the higher amount.

In order to ensure that offenders are accountable to victims for the harm they have done, the victim surcharge must be a meaningful amount that will promote responsibility for their actions.

Questions have been raised about how the victim surcharge is used and how we can be certain that the amounts collected will benefit victims. To be clear, section 737(7) of the Criminal Code directs that the victim surcharge will be used for assistance to victims of crime as directed by the province or territory where the surcharge is imposed.

The second proposed change by this bill is to remove the discretion to waive the victim surcharge in order to ensure that the surcharge is applied automatically. Research conducted by the Department of Justice published in 2006 shows that the surcharge was waived in two thirds of cases over a five-year period. Remarkably, the surcharge was waived in 84 per cent of the cases involving summary conviction and 91 per cent of cases involving

déclarés coupables. Les gouvernements provinciaux et territoriaux les perçoivent, les conservent et s'en servent pour aider à financer des programmes, des services et des mesures d'aide aux victimes d'actes criminels dans la province ou le territoire où le crime a été commis.

À l'heure actuelle, le Code criminel prévoit que la suramende compensatoire doit être imposée par le tribunal qui détermine la peine, mais elle peut être annulée si le contrevenant parvient à prouver que son imposition lui cause un préjudice injustifié. Nous savons toutefois que cette suramende n'est pas imposée dans tous les cas appropriés et qu'elle est annulée même en l'absence d'un tel préjudice.

Le projet de loi propose trois modifications aux dispositions du Code criminel qui portent sur la suramende compensatoire. Le premier changement viserait à doubler le montant de la suramende compensatoire qu'un contrevenant doit verser. Deuxièmement, la suramende compensatoire serait imposée dans tous les cas sans exception. Troisièmement, les contrevenants incapables de payer la suramende compensatoire pourraient participer aux programmes provinciaux ou territoriaux de mode facultatif de paiement pour s'acquitter du montant en souffrance.

Permettez-moi d'aborder chacune de ces propositions.

Le doublement proposé du montant de la suramende compensatoire constituerait la première augmentation depuis 2000. La nouvelle suramende s'élèverait à 30 p. 100 de toute amende imposée au contrevenant. Lorsqu'aucune amende n'est imposée, la suramende serait de 100 \$ pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et de 200 \$ pour les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation. Les juges conserveraient le pouvoir discrétionnaire d'augmenter la suramende quand les circonstances le justifient et que le contrevenant a la capacité de payer un montant plus élevé.

Afin de s'assurer de la responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes pour le tort qu'ils ont causé, la suramende compensatoire doit constituer un montant substantiel pour les encourager à être responsables de leurs actes.

On a soulevé des questions quant à l'utilisation de la suramende compensatoire et à la certitude que les montants perçus viendront réellement en aide aux victimes. À cet égard, le paragraphe 737(7) du Code criminel prévoit que la suramende compensatoire sera affectée à l'aide aux victimes d'actes criminels, comme l'imposent les provinces ou les territoires où la suramende compensatoire est infligée.

Le projet de loi propose, en deuxième lieu, d'éliminer le pouvoir discrétionnaire d'annuler la suramende compensatoire afin de garantir qu'elle soit appliquée automatiquement. Une recherche menée par le ministère de la Justice et publiée en 2006 montre que, sur une période de cinq ans, la suramende avait été annulée dans les deux tiers des cas. Fait intéressant, la suramende a été annulée dans 84 p. 100 des cas d'infractions punissables sur

indictable offences where the offender received a sentence of imprisonment. The surcharge was waived 25 per cent of the time in cases where offenders were sentenced to pay a fine.

The research suggests that the noticeably higher waiver rate for offenders receiving custodial sentences is due to a “blanket” waiver policy for offenders who are sentenced to imprisonment as opposed to proof of hardship. Furthermore, in 99 per cent of the cases where the surcharge was waived, reasons for the waiver were not provided by the court, notwithstanding a requirement by the Criminal Code to do so, and no documentation was found showing that the offender had demonstrated that paying the surcharge would cause undue hardship. This is not acceptable and this is why we are making the victim surcharge mandatory.

The third proposed amendment would allow those offenders who are unable to pay the mandatory victim surcharge to participate in provincial or territorial fine option programs to discharge the amount owing.

Under the current victim surcharge regime, offenders who are not able to pay the victim surcharge are simply exempted from the payment.

[*Translation*]

This work is to ensure that offenders are accountable to victims of crime.

[*English*]

This is in line with the philosophy of the victim surcharge which seeks to make offenders accountable to victims of crime.

The fine option program within each province or territory determines the rate at which credits are earned for the work performed by the offender. For example, if the provincial or territorial fine option program determines that an hour's work equals approximately \$10, the offender would then need to do approximately 10 hours of work to pay a \$100 surcharge or 20 hours to pay a \$200 surcharge penalty.

Some have suggested that removing the option of waiving the victim surcharge would cause undue hardship and could result in imprisonment for those who are unable to pay the surcharge. This is simply not true.

The Criminal Code states that a warrant of committal should not be issued for the non-payment of a fine unless the offender has refused to pay the fine without reasonable excuse. The Supreme Court of Canada, in *R. v. Wu* in 2003 has held that a

déclaration de culpabilité par procédure sommaire et dans 91 p. 100 des cas d'infractions punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, lorsque le contrevenant s'était vu imposer une peine de prison. Par contre, la suramende a été levée dans 25 p. 100 des cas où le contrevenant avait été condamné à verser une amende.

Les recherches portent à croire que si le taux d'exonération des contrevenants purgeant des peines de prison est si élevé, c'est parce qu'on applique une politique d'exemption généralisée aux contrevenants condamnés à purger une peine de prison, au lieu de tenir compte des preuves de préjudice injustifié. De plus, dans 99 p. 100 des cas où la suramende avait été levée, le tribunal n'avait pas fourni de raisons pour sa décision, et ce, malgré l'obligation prévue dans le Code criminel de le faire, et aucun document ne prouvait que le contrevenant avait démontré que l'imposition de la suramende lui causerait un préjudice injustifié. C'est inacceptable et c'est la raison pour laquelle nous rendons la suramende compensatoire obligatoire.

La troisième modification proposée permettrait aux contrevenants dans l'incapacité de payer la suramende compensatoire obligatoire de participer à des programmes provinciaux ou territoriaux de mode facultatif de paiement d'une amende afin de s'acquitter du montant qu'ils doivent.

Dans le régime actuel de suramende compensatoire, les contrevenants qui ne sont pas en mesure de verser la suramende compensatoire font tout simplement l'objet d'une exemption.

[*Français*]

Ces travaux visent à ce que les contrevenants assument leur responsabilité envers les victimes d'actes criminels.

[*Traduction*]

Cela s'inscrit dans la philosophie de la suramende compensatoire qui cherche à responsabiliser les contrevenants à l'égard des victimes de la criminalité.

Le mode facultatif de paiement d'une amende de chaque province et territoire détermine le rythme auquel les contrevenants accumuleraient des crédits pour le travail qu'ils accomplissent. À titre d'exemple, si le mode facultatif de paiement d'une amende d'une province ou d'un territoire détermine qu'une heure de travail équivaut à environ 10 \$, le contrevenant devrait alors faire environ 10 heures de travail pour payer une suramende de 100 \$ ou 20 heures pour en payer une de 200 \$.

Certains ont laissé entendre que l'élimination de l'option d'annuler la suramende compensatoire pourrait entraîner des préjudices injustifiés et que les personnes incapables de payer la suramende seraient ainsi jetées en prison. Ce n'est tout simplement pas vrai.

Le Code criminel stipule qu'un mandat d'incarcération ne doit pas être lancé s'il y a absence de paiement d'une amende, à moins que le contrevenant ait refusé de payer une amende sans raison valable. En 2003, la Cour suprême du Canada a tranché, dans son

genuine inability to pay is a reasonable excuse. Instead, if the offender does not have the means to pay a fine immediately, the offender should be given reasonable time to pay.

Fine option programs exist in seven of the provinces. Therefore, in the majority of cases, offenders who are unable to pay the victim surcharge would be able to avail themselves of a fine option program to discharge the amount owing.

Fine option programs, as such, are not offered in Ontario, British Columbia and Newfoundland and Labrador. However, all three of those provinces offer alternative mechanisms for offenders who are unable to pay a fine in full at the time of its imposition.

All these mechanisms would be available to offenders who are unable to pay the surcharge. As well, mechanisms, such as licence suspension or revocation, are available in those three provinces to encourage offenders to pay.

I should also note that any sentencing court in Canada may order a payment plan or an extension of time to pay for an offender who is ordered to pay a surcharge. This has always been the case and would not be changed by Bill C-37.

[*Translation*]

We all understand that victims of crime deserve our support. I hope we can continue to work together to ensure that the bill is passed quickly.

[*English*]

Victims of crime deserve all the help we can give them. I certainly hope that this bill receives expeditious passage in the Senate.

The Chair: Thank you, minister. We will begin questions with our deputy chair, Senator Fraser.

Senator Fraser: Thank you for being here, minister. Have you done any impact studies on this bill? Do you have a sense of how much money will be raised? How many people will be unable to pay and, therefore, will have to go to work programs where they exist?

Mr. Nicholson: I do not have a study on that, senator. I have discussed this with my provincial and territorial counterparts and indicated that we are moving forward on this. I had a number of questions, of course, concerning the funding of victims of crime programs. I indicated to them that any changes we would bring forward would be consistent with that. A good analysis was done

arrêt *R. c. Wu*, qu'une réelle incapacité de payer constitue une raison valable. De même, si le contrevenant n'a pas les moyens de payer l'amende sur-le-champ, on doit lui octroyer une période raisonnable pour la verser.

Le mode facultatif de paiement d'une amende existe dans sept provinces. Ainsi, dans la plupart des cas, les contrevenants incapables de payer la suramende compensatoire pourraient bénéficier du mode facultatif de paiement d'une amende pour s'acquitter du montant exigible.

Le mode facultatif de paiement d'une amende n'est pas disponible en Ontario, en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve-et-Labrador. Toutefois, ces trois provinces proposent d'autres mécanismes pour les contrevenants qui ne sont pas en mesure de payer la totalité de l'amende au moment de son imposition.

Tous ces mécanismes seraient à la disposition des contrevenants incapables de verser la suramende. De plus, des mécanismes comme la suspension ou la révocation du permis sont disponibles dans ces trois provinces pour encourager les contrevenants à payer.

J'aimerais aussi souligner que tout tribunal au Canada qui détermine la peine peut ordonner l'application d'un régime de versements ou la prolongation d'un délai dans le cas des contrevenants qui doivent payer la suramende. Il en a toujours été ainsi, et le projet de loi C-37 n'y changera rien.

[*Français*]

Je pense que nous comprenons tous que les victimes d'actes criminels méritent notre soutien. J'espère que nous pourrions continuer à travailler ensemble afin que le projet de loi soit adopté rapidement.

[*Traduction*]

Les victimes d'actes criminels méritent toute l'aide qu'on peut leur offrir. J'espère ardemment que ce projet de loi sera adopté rapidement au Sénat.

Le président : Merci, monsieur le ministre. Notre vice-présidente, la sénatrice Fraser, va entamer la période des questions.

La sénatrice Fraser : Monsieur le ministre, merci d'être parmi nous. Avez-vous mené des études sur les répercussions du projet de loi? Savez-vous quelles sommes d'argent seront perçues? Combien de personnes ne pourront pas payer la suramende et devront donc avoir recours aux programmes de travail là où ils sont offerts?

M. Nicholson : Je n'ai pas d'étude à ce sujet. J'en ai discuté avec mes homologues provinciaux et territoriaux et je leur ai indiqué que nous allons de l'avant avec ce projet de loi. Bien entendu, j'avais certaines questions concernant le financement des programmes d'aide aux victimes d'actes criminels. Je leur ai signalé que tous les changements que nous apporterons seront

by the Department of Justice in 2006 with respect to how and where it was implemented and when it was not implemented. That may be of interest to you.

Senator Fraser: Will there be extra costs for the provinces in administering what will be a compulsory one-size-fits-all bill?

Mr. Nicholson: I can tell you that the provinces, in general, were enthusiastic about receiving more money for victims of crime services. As you know, there is a continued push consistent with the government's emphasis on victims to provide funding for victims services. Every single cent of this will go to the provinces in question. This is why I believe that we have their support.

Senator Frum: Minister, can you tell us if the Federal Ombudsman for Victims of Crime supports this bill?

Mr. Nicholson: Yes. I will let her speak for herself, of course, but it is my expectation, certainly with the reports that she has made in the past and the comments that she has made, that this is something that she has been enthusiastically supportive of.

In my discussions with victims groups across Canada and reports that she has filed, this will be well received by the victims and those who stand up for victims in this country.

Senator Frum: There is an understanding that some provinces and territories are better than others at providing services for victims of crime. Do you think this will do anything to help equalize the kinds of services available?

Mr. Nicholson: Certainly, I would not grade provinces as to how and what they do. We all have a stake in this. When you are in discussion with your provincial or territorial counterparts, funding is always an issue. The assurance, as I indicated to Senator Fraser, is that we would be very careful in any bill that we legislated that all of the money would go to all of the provincial or territorial governments for victims of crime services; and that was well received.

Senator Baker: I would like to thank the minister for his presentation. In each province there is such legislation. The Eastern provinces have their Victims of Crime Services Acts under which a penalty is imposed if an offence is committed under an act of the province on the same grading as that in federal legislation. For example, in Newfoundland, section 11.1(1) of the Victims of Crime Services Act allows for a victim fine surcharge of 15 per cent of the fine imposed, which is similar to the federal standard. You propose to change it to 30 per cent. Has there been consultation with the provinces? Has there been any indication whether they will increase their surcharges accordingly?

conformes à ces programmes. En 2006, le ministère de la Justice a effectué une bonne analyse qui montre où et comment ces programmes ont été mis en œuvre. Cette étude pourrait vous intéresser.

La sénatrice Fraser : Les provinces devront-elles assumer des coûts supplémentaires pour appliquer un projet de loi qui prévoit une même approche obligatoire?

M. Nicholson : Je peux vous dire que, en général, les provinces étaient enthousiastes à l'idée de recevoir davantage d'argent pour les services offerts aux victimes d'actes criminels. Comme vous le savez, il existe une volonté persistante de financer les services offerts aux victimes, et cette tendance est conforme à l'importance qu'accorde le gouvernement aux victimes. Chacun des sous amassés sera remis aux provinces en question. Je crois que c'est la raison pour laquelle nous avons gagné leur appui.

Le sénateur Frum : Monsieur le ministre, pouvez-vous nous dire si l'ombudsman fédéral des victimes d'actes criminels appuie le projet de loi?

M. Nicholson : Oui. Bien entendu, je ne veux pas parler en son nom, mais je crois que c'est un projet de loi qu'elle appuie ardemment, surtout si je me fie aux rapports qu'elle a présentés et aux commentaires qu'elle a faits par le passé.

Dans le cadre de mes discussions avec les groupes de victimes partout au Canada et selon les rapports de l'ombudsman, on constate que le projet de loi sera bien accueilli par les victimes et par ceux qui défendent leurs droits partout au pays.

La sénatrice Frum : Certains territoires et provinces semblent faire meilleure figure que d'autres pour ce qui est d'offrir des services aux victimes d'actes criminels. Croyez-vous que le projet de loi va aider à uniformiser les services disponibles?

M. Nicholson : Je ne veux évidemment pas me mettre à attribuer des notes aux provinces quant à leur rendement et aux mesures qu'elles prennent. Nous sommes tous touchés par la question. Lors des discussions avec nos homologues provinciaux et territoriaux, le sujet du financement revient constamment sur le tapis. Comme je l'ai indiqué à la sénatrice Fraser, nous avons donné l'assurance que tout projet de loi qui sera présenté veillera à ce que l'argent soit remis aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour financer les services offerts aux victimes d'actes criminels; cette garantie a été bien reçue.

Le sénateur Baker : J'aimerais remercier le ministre de son exposé. Chaque province est dotée de telles mesures législatives. Les provinces de l'Est ont leurs lois sur les services aux victimes d'actes criminels, en vertu desquelles une sanction est imposée si une infraction est commise en vertu d'une loi provinciale, selon la même formule que celle de la loi fédérale. Par exemple, à Terre-Neuve, le paragraphe 11.1(1) de la Victims of Crime Services Act prévoit une suramende compensatoire équivalant à 15 p. 100 de l'amende imposée, ce qui correspond à la norme fédérale. Vous proposez de faire passer cette suramende à 30 p. 100. Avez-vous consulté les provinces? Vous a-t-on dit si elles bonifieront leur suramende en conséquence?

Mr. Nicholson: Is that for provincial offences?

Senator Baker: Yes.

Mr. Nicholson: I did not directly raise that matter with my provincial colleagues. I indicated that within the federal jurisdiction with respect to the Criminal Code we would be taking steps along those lines, without getting into the details as to exactly what we were going to do. I did not turn around and ask what they would do with respect to provincial offences; and they are in the best position to decide whether that is a good idea.

Senator Baker: Section 737(4) of the Criminal Code states that the lieutenant governor in council in each province shall establish the time of the payment of any surcharge where no fine is imposed. Minister, would either you or your officials know whether there is any evidence to show what the time periods are? Are they at variance? Is it 30 days after the conviction? Would anyone have information in that regard? In Newfoundland, it is 30 days.

Mr. Nicholson: I do not know whether the officials have any comment on that. My understanding is that it varies in different cases. I remember court cases in the province of Ontario where many times they expected you to pay it within 30 days. Even as a lawyer, I made representations for whatever reason that it could be extended to 90 days; so there was flexibility. That was in the province of Ontario.

Ms. Arnott?

Pamela Arnott, Director and Senior Counsel, Policy Centre for Victim Issues, Department of Justice Canada: As you mentioned, each province and territory provides their own legislation or regulations for the enforcement of those amounts. Each will provide that period. Whether it is 30 days or 90 days is discreet to each province and territory.

[Translation]

Senator Dagenais: Thank you, minister, for being here today. Will it be possible to seize the offender's belongings if the offender is unable to pay the fine?

[English]

Mr. Nicholson: Each province has slight variations on this. For your interest and edification, you might want to look at what each province does with respect to alternatives. I have reviewed a number of them. One example is that people can do community service, which can be a credit. Some have license suspensions if a person completely refuses to pay. Others have options of extending the time. There is a bit of variance within the provinces. It might be of interest to you to have a look at those because there is a bit of variation across the country.

M. Nicholson : Pour les infractions provinciales?

Le sénateur Baker : Oui.

M. Nicholson : Je n'ai pas directement soulevé cette question auprès de mes collègues provinciaux. Je leur ai indiqué que, pour ce qui est du champ de compétence fédérale concernant le Code criminel, nous prendrions des mesures en ce sens, sans toutefois préciser ce que nous ferions exactement. Je ne leur ai pas demandé en retour ce qu'ils feraient sur le plan des infractions provinciales. Ce sont eux qui sont les mieux placés pour déterminer si c'est une bonne idée.

Le sénateur Baker : Le paragraphe 734(4) du Code criminel stipule que le lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province doit déterminer l'échéance de paiement de toute suramende dans le cas où aucune amende n'est infligée. Monsieur le ministre, est-ce que vous ou vos employés savez s'il existe des preuves montrant la durée de ces échéances? Varient-elles? S'agit-il d'une échéance de 30 jours à partir de la date de condamnation? Quelqu'un peut-il nous éclairer à cet égard? À Terre-Neuve, l'échéance est de 30 jours.

M. Nicholson : Je ne sais pas si les fonctionnaires ont un commentaire à faire à ce sujet. Je crois comprendre que l'échéance varie selon les cas. Je me souviens d'affaires judiciaires de la province de l'Ontario où, bien souvent, on s'attendait à ce que l'amende soit payée en moins de 30 jours. En tant qu'avocat, j'ai même plaidé, pour une raison ou une autre, que cette échéance devrait passer à 90 jours; il y avait donc une marge de manœuvre. C'était dans la province de l'Ontario.

Madame Arnott?

Pamela Arnott, directrice et avocate-conseil, Centre de la politique concernant les victimes, ministère de la Justice Canada : Comme vous l'avez mentionné, chaque province et territoire est doté de ses propres lois ou règlements pour l'application de ces montants et l'établissement de cette échéance. Le délai peut être de 30 ou de 90 jours, à la discrétion de chaque province et territoire.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Merci, monsieur le ministre, d'être ici aujourd'hui. Lorsqu'un contrevenant est dans l'impossibilité de payer l'amende, est-ce qu'il y a des possibilités de saisir le contrevenant?

[Traduction]

M. Nicholson : Cela varie quelque peu d'une province à l'autre. Pour votre intérêt et votre gouverne, vous pourriez examiner ce que chaque province offre comme solutions de rechange. J'en ai étudié quelques-unes. Par exemple, les contrevenants peuvent faire du travail communautaire et recevoir des crédits. Si quelqu'un refuse catégoriquement de payer, on peut suspendre son permis. Dans d'autres cas, on peut prolonger l'échéance de paiement. Les solutions varient donc un peu d'une province à l'autre. Il pourrait être intéressant pour vous de les étudier puisque les programmes varient quelque peu partout au pays.

Senator Jaffer: Minister, my concern is that I see this bill as removing judges' discretion. Would this reduce the fundamental principles of justice in terms of allowing judges to tailor penalties to individual offenders and offences?

Mr. Nicholson: We have had a victim surcharge within the Criminal Code; this is not a new concept. It is our responsibility as legislators to give guidance to the court. We do not presume to say whether an individual is guilty or innocent; that, of course, is for the courts to determine. We set guidelines in these matters. We are saying what we want to do to better protect victims or to provide funding for victim services in each province and territory. I believe these are reasonable amounts. It has not been increased since 2000, so it is time we looked at it.

Senator Jaffer: Minister, I do not have an issue with the amount being increased. The challenge I have is tying the hands of judges by saying they cannot consider undue hardship. You do not give a judge a choice.

Mr. Nicholson: The existing provisions in each province take into consideration individuals who, for whatever reason, have found this to be impossible or who have undue hardship. There are provisions that I indicated are being administered by the provinces. Ultimately, of course, much of the funding comes from a surcharge on the fine, so it is up to the judge to decide what the fine is. We are saying that there will be a surcharge in addition to that fine.

Senator Batters: Thank you for being here, minister. I was very pleased to see this bill come before us because in my experience with the Ministry of Justice in Saskatchewan, we saw this surcharge being waived much too often. The hard-working people in Saskatchewan's Ministry of Justice run excellent victim services programming.

Could you tell us what these collected funds would be used for and give us examples of the types of programs you see across Canada for these types of victims funds?

Mr. Nicholson: Thank you very much for that question. Some uses include victim notification of offender release, compensation programs for the victims of the crime themselves, and referrals for counselling to assist them, which is sometimes even assistance in preparing victim impact statements, for instance.

I noticed in my review of what was done that that there was a wide range. You are correct that your home province of Saskatchewan does have excellent services covering a wide range of the needs of victims.

La sénatrice Jaffer : Monsieur le ministre, ce qui me préoccupe, c'est que le projet de loi va éliminer le pouvoir discrétionnaire des juges. Cette mesure législative va-t-elle édulcorer les principes fondamentaux de justice qui permettent aux juges d'adapter les peines aux contrevenants et aux infractions commises?

M. Nicholson : La suramende compensatoire existait déjà dans le Code criminel; ce n'est pas un nouveau concept. En tant que législateurs, il est de notre devoir d'orienter les tribunaux. Nous ne faisons pas la présomption d'innocence ou de culpabilité d'une personne; bien entendu, à cet égard, il incombe aux tribunaux de trancher. Nous énonçons des lignes directrices relatives à ces questions. Nous proposons des mesures pour mieux protéger les victimes ou offrir du financement pour les services d'aide aux victimes dans chaque province et territoire. Je crois que ces montants sont raisonnables. Ils n'ont pas été revus à la hausse depuis l'an 2000; il est donc temps qu'on s'y attarde.

La sénatrice Jaffer : Monsieur le ministre, l'augmentation des montants me pose problème. Je suis mal à l'aise avec l'idée de lier les mains des juges en les empêchant de tenir compte du préjudice injustifié. Vous ne donnez aucun choix au juge.

M. Nicholson : Les dispositions en vigueur dans chaque province tiennent compte des gens qui, pour une raison ou une autre, sont incapables de payer ou pour qui le montant constitue un préjudice injustifié. Comme je l'ai indiqué, il existe des dispositions administrées par les provinces. Évidemment, au bout du compte, la plupart du financement provient d'une suramende calculée par rapport à l'amende, alors il incombe au juge de déterminer le montant de l'amende. Ce que nous disons, c'est qu'il y aura une suramende en plus de cette amende.

La sénatrice Batters : Merci d'être parmi nous, monsieur le ministre. Je suis heureuse que nous soyons saisis de ce projet de loi parce que, d'après mon expérience au sein du ministère de la Justice de la Saskatchewan, cette suramende était trop souvent annulée. Les employés dévoués du ministère de la Justice de la Saskatchewan offrent d'excellents programmes de services d'aide aux victimes.

Pouvez-vous nous dire à quoi serviront les fonds amassés et nous donner des exemples de programmes de fonds d'aide aux victimes que vous connaissez au Canada?

M. Nicholson : Je vous remercie de cette question. Ces fonds sont entre autres utilisés pour les avis de libération des contrevenants envoyés aux victimes, les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels et les renvois à des services de consultation pour les aider, ce qui comprend même parfois l'aide pour, par exemple, préparer la déclaration sur les répercussions sur la victime.

D'après mon examen des mesures d'aide, j'ai remarqué qu'il en existe un large éventail. Vous avez raison de dire que votre province, la Saskatchewan, offre d'excellents services qui répondent à toute une panoplie de besoins chez les victimes.

While it varies from province to province, we can say with some assurance that the money is going in the right direction to better assist in various aspects of being a victim, whether it is preparing a victim statement, getting counselling or putting in place processes by which victims get notified to make their life as easy as possible after the traumatic experience they have gone through. Those areas are where these funds are going.

Again, I think I will make the prediction that when this bill becomes the law of this country, as I hope it soon will be, it will be well received by our counterparts.

Senator Joyal: Mr. Minister, in relation to the Aboriginal peoples who are sentenced, under that bill would they be still benefiting from the *Gladue* principle that the Supreme Court has established, or would that apply regardless of *Gladue*?

Mr. Nicholson: Without going into the details of that, this is of general application and applies to all individuals convicted of a criminal offence in this country. As might be expected, our provincial counterparts, in administering these programs, set out and modify the processes and methods by which these funds will be collected are modified. Again, they will have a look at that.

Senator White: Thank you very much for being here today, minister. I heard commentary around collection in relation to some provinces that may be able to withhold renewal of driver's licences and things like that. Is there also an opportunity for provinces to apply under the income tax rebates at year end for payments where they fail to pay on victim surcharges? I did not look for it; I am just trying to find different ways to get the money from some of these folks.

Mr. Nicholson: Good question. Is there an answer?

Ms. Arnott: Yes, senator, the Canada Revenue Agency has a set-off program. There is a longer title, but that is our short form. A number of provinces have concluded an agreement with the CRA to use that, Saskatchewan being one of them.

Senator White: That is an option.

Ms. Arnott: Yes, it is.

[*Translation*]

Senator Rivest: Is the compensation that is provided to people taxable by Revenue Canada? Is the compensation provided to victims taxable? Is it considered as income?

[*English*]

Mr. Nicholson: Are you asking if it is refundable?

Senator Rivest: Is it taxable? Is it revenue for the CRA?

Bien que les mesures varient d'une province à l'autre, on peut dire avec certitude que l'argent sert bel et bien à mieux épauler les victimes de diverses façons, qu'il s'agisse de rédiger la déclaration de la victime, de fournir un service de consultation ou de mettre en place des procédés par lesquels les victimes reçoivent des avis pour faciliter autant que possible leur vie après avoir vécu une expérience traumatisante. C'est ainsi que les fonds sont utilisés.

Encore une fois, je prédis que nos homologues accueilleront d'un œil favorable l'adoption du projet de loi, ce qui, je l'espère, ne tardera pas.

Le sénateur Joyal : Monsieur le ministre, aux termes du projet de loi, les Autochtones qui sont condamnés continueraient-ils à bénéficier du principe *Gladue* que la Cour suprême a établi, ou est-ce que le projet de loi en ferait abstraction?

M. Nicholson : Sans vouloir entrer dans le détail, le projet de loi est une mesure de portée générale qui vise toute personne condamnée d'un acte criminel au Canada. Comme nous pouvons nous y attendre, nos homologues provinciaux, lorsqu'ils administrent ces programmes, énoncent et modifient les processus et méthodes servant à percevoir les fonds. Comme je le disais, les provinces se pencheront sur cette question.

Le sénateur White : Monsieur le ministre, merci beaucoup d'être parmi nous aujourd'hui. D'après les observations que j'ai entendues relativement à la perception des montants, certaines provinces pourraient entre autres empêcher le renouvellement d'un permis de conduire. Pourraient-elles également demander un remboursement d'impôt à la fin de l'exercice financier pour les suramendes compensatoires non payées? Je n'ai pas cherché la réponse; j'essaie simplement de trouver différents moyens d'obtenir l'argent de certains de ces contrevenants.

M. Nicholson : Bonne question. Y a-t-il une réponse à donner?

Mme Arnott : Oui, sénateur, l'Agence du revenu du Canada administre un programme de compensation. Il a un titre plus long, mais il s'agit là de la version abrégée. Un certain nombre de provinces ont conclu une entente avec l'ARC pour s'en servir, notamment la Saskatchewan.

Le sénateur White : C'est une option.

Mme Arnott : Oui, effectivement.

[*Français*]

Le sénateur Rivest : Est-ce que les indemnités payées aux individus sont imposables par Revenu Canada? La compensation payée aux victimes est-elle imposable? Est-ce considéré comme un revenu?

[*Traduction*]

M. Nicholson : Est-ce que vous me demandez si c'est remboursable?

Le sénateur Rivest : Est-ce que c'est imposable? Est-ce que c'est considéré comme un revenu aux yeux de l'ARC?

Mr. Nicholson: The victim surcharge is paid to the fund, of course.

Are you asking me if somebody received assistance, for instance, to travel? My inclination would be to say, no, it would not be taxable, but we will certainly look into that for you.

The Chair: Thank you, members and minister. That is your schedule, right on the dot, and we appreciate your appearance here today.

Mr. Nicholson: Thank you very much. I only wish we could have done two bills today, but you cannot have everything.

The Chair: We will continue our deliberations with the officials. I assume Senator Fraser has some questions for the officials, and she has the floor.

Senator Fraser: I want to come back to this business about costs versus revenue for the provinces. You can correct me if I am wrong, but it is my understanding that all the money from the surcharge is supposed to go to victims' services. I think in Ontario, at least, it goes into general revenue, but it is presumably earmarked in some way for victims' services. Will they be able to divert any of that money to cover what I assume will be increased administrative costs? They will have a lot more people having to pay fines, which I assume means not only more record keeping but more tracking down people who have not gotten around to paying by the deadline, and arrangements such as the interesting one that Senator White outlined that might be simple and straightforward but still has to be administered. These will be costs for the provinces, and the provinces are mostly in worse financial shape than we are. Can they use any of the money from the surcharge to compensate for those costs?

Ms. Arnott: The Criminal Code provision provides that the funds have to be used for providing assistance to victims. Whether that goes to services or to compensation, it has to fit within that broad heading of "providing assistance."

Senator Fraser: Therefore, it cannot go to administration at all.

Ms. Arnott: It cannot go to the costs of a program that would benefit offenders.

Senator Fraser: The minister said he did not have any impact studies, but have you any indications at all of the proportions of people who seem likely to be put into work programs to pay off their fine rather than owning up the money? We know that a very high proportion of the people, at least who are imprisoned, are very poor. They do not have any money. Do you have anything at all to give us an indication of how you think this will play out?

M. Nicholson : La suramende compensatoire est versée à la caisse, bien évidemment.

Me demandez-vous si ce serait imposable dans le cas d'une personne qui reçoit de l'aide, par exemple, pour voyager? J'aurais tendance à dire que non, ce ne serait pas imposable, mais nous vérifierons certainement cette information pour vous.

Le président : Merci, mesdames et messieurs les sénateurs et monsieur le ministre. C'est tout le temps dont vous disposiez, à la seconde près. Nous vous sommes reconnaissants d'avoir comparu devant nous aujourd'hui.

M. Nicholson : Merci beaucoup. J'aurais aimé qu'on examine deux projets de loi aujourd'hui, mais on ne peut pas tout avoir.

Le président : Nous allons poursuivre nos délibérations avec les fonctionnaires. J'imagine que la sénatrice Fraser a des questions à leur poser; je lui cède donc la parole.

La sénatrice Fraser : J'aimerais revenir à la question des coûts par opposition aux recettes pour les provinces. Corrigez-moi si je me trompe, mais j'ai cru comprendre que tout l'argent provenant de la suramende est censé être versé aux services aux victimes. Je crois qu'en Ontario, pour le moins, l'argent est versé dans la caisse générale, mais il est, je présume, affecté d'une certaine façon aux services aux victimes. Les provinces pourront-elles réaffecter une partie de cet argent pour couvrir les coûts administratifs qui, je suppose, vont augmenter? Il y aura beaucoup plus de personnes qui devront payer des amendes, ce qui entraînera, j'imagine, plus d'activités au chapitre de la tenue de dossiers, mais également un suivi accru des gens qui n'ont pas payé avant la date limite, sans parler des arrangements tels que l'exemple intéressant donné par le sénateur White qui est peut-être simple et direct, mais qui nécessite tout de même de l'administration. Il s'agirait là de coûts pour les provinces, sachant qu'elles se trouvent, pour la plupart, dans une moins bonne situation financière que nous. Peuvent-elles se servir d'une partie de l'argent de la suramende pour couvrir ces coûts?

Mme Arnott : Le Code criminel prévoit que ces fonds doivent être affectés à l'aide aux victimes. Que cet argent serve au financement de services ou à l'indemnisation, il faut que ce soit conforme à l'idée générale de l'« aide ».

La sénatrice Fraser : Ainsi, ça ne peut pas du tout servir à l'administration.

Mme Arnott : Cela ne peut pas servir à couvrir les coûts d'un programme qui profiterait aux contrevenants.

La sénatrice Fraser : Le ministre a dit qu'il n'avait pas d'études sur les répercussions, mais avez-vous une idée du nombre de gens qui semblent susceptibles de participer à des programmes de travail pour rembourser leur amende plutôt que d'avoir à déboursier l'argent? Nous savons qu'une très forte proportion des gens, du moins ceux qui sont emprisonnés, sont très pauvres. Ils n'ont pas d'argent. Avez-vous des renseignements à ce sujet pour nous donner une idée de la façon dont le tout va se dérouler?

Ms. Arnott: As the minister said, we do not have impact studies. We do have an indication of what the total amount could have been if it had been imposed. You will find that in the New Brunswick study, which the Library of Parliament has included in the materials for the committee.

Senator Fraser: Could you say for the record how much we are talking about?

Ms. Arnott: In looking at the New Brunswick study, which looked at five years from 2000 to 2005, the maximum possible that could have been imposed was \$4.6 million. The actual amount imposed was \$1.5 million and the actual amount collected was \$1.2 million. That tells us there was a small amount imposed, but once it was imposed, a high percentage of it was collected.

Senator Fraser: You would have to be inside the mind of all the judges to know whether, in imposing a surcharge or not, they were basing it in part on ability to pay, because it was noted that they do not often give reasons.

Senator McIntyre: One of the main changes proposed by Bill C-37 is that the amount of the victim surcharge is doubled. I do not have a problem with the victim surcharge as it relates to summary conviction offences; as a matter of fact, I find that the amount is reasonable and could even be perhaps lesser.

However, I have to admit that I have a concern as it relates to indictable offences. As we know, indictable offences are more serious than summary conviction offences, especially in the case of someone who has committed a very serious offence, such as assault causing bodily harm with a weapon. I find that \$200 may not be sufficient. Has the department decided to do a cut-off at \$200? How did you arrive at the \$200 figure?

Ms. Arnott: The Criminal Code includes a provision that the amount of the surcharge can be increased if the court believes it is appropriate and if they believe that the offender has the ability to pay. That is currently in the Criminal Code surcharge provisions, and this bill will not change that at all.

In regard to the actual amounts, that is a bit of a balancing act.

When the original surcharge provision was created, there were provisions that the amount could change. It could be set by regulation and could change. We had suggestions from provinces and territories that it be set to inflation, but in looking at all of those options, the information we had from stakeholders was that it was easier for the administration of justice if the amount was

Mme Arnott : Comme le ministre l'a dit, nous n'avons pas d'études sur les répercussions. Nous avons une idée de ce que le montant total aurait pu être, s'il avait été imposé. Vous trouverez cette information dans l'étude du Nouveau-Brunswick, que la Bibliothèque du Parlement a incluse dans les documents remis au comité.

La sénatrice Fraser : Pourriez-vous nous indiquer, aux fins du compte rendu, de combien il s'agit?

Mme Arnott : Si je regarde l'étude du Nouveau-Brunswick, laquelle porte sur une période de cinq ans allant de 2000 à 2005, le montant maximum qui aurait pu être imposé s'élevait à 4,6 millions de dollars. Le montant réel imposé s'élevait à 1,5 million de dollars et le montant réel perçu, à 1,2 million de dollars. Cela nous montre qu'il y a eu un petit montant imposé, mais une fois qu'il a été imposé, un fort pourcentage en a été perçu.

La sénatrice Fraser : Il aurait fallu lire dans les pensées des juges pour savoir si, en choisissant d'imposer ou non la suramende, ils se basaient en partie sur la capacité de payer, car on a fait remarquer qu'ils ne donnaient souvent pas de raisons.

Le sénateur McIntyre : Un des principaux changements proposés par le projet de loi C-27 concerne le doublement du montant de la suramende compensatoire. Je n'y vois aucun problème, dans la mesure où la suramende compensatoire est liée à une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire; en réalité, je trouve le montant raisonnable, même s'il aurait pu être quelque peu inférieur.

Toutefois, je dois admettre que cela me préoccupe lorsqu'il s'agit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par mise en accusation. Comme nous le savons, les infractions punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation sont plus graves que les celles par procédure sommaire, surtout dans le cas d'une personne qui aurait commis une très grave infraction, telle que les voies de fait causant des lésions corporelles et les agressions armées. Je trouve que 200 \$, ce n'est peut-être pas suffisant. Le ministère a-t-il décidé de s'arrêter à 200 \$? Comment en êtes-vous arrivés à cette somme de 200 \$?

Mme Arnott : Le Code criminel prévoit que le montant des suramendes compensatoires peut augmenter si la cour estime que c'est approprié et si elle pense que le contrevenant est capable de payer le montant. C'est ce que dit déjà la disposition du Code criminel sur les suramendes compensatoires, et le projet de loi n'y changera rien.

En ce qui a trait au montant réel, il s'agit un petit peu d'une question d'équilibre.

Lorsque la toute première disposition sur les suramendes compensatoires a été créée, on prévoyait que le montant pouvait changer. Il pouvait être fixé par règlement et pouvait faire l'objet de modification. Les provinces et les territoires nous ont proposé de le fixer en fonction de l'inflation, mais après avoir examiné toutes ces options, l'information dont nous disposions des

set. That was part of the reason we arrived at those very clear figures.

Senator Joyal: In that context, did you have representation from the provinces, at your regular meeting with the provincial and territorial Ministers of Justice, in relation to the non-payment of those surcharges?

Ms. Arnott: The topic of the surcharge has been discussed with provinces and territories in our working group meetings as far back as 2000. The topic has been discussed on a number of angles, including the amounts, as I said, and the use of fine option programs.

Senator Joyal: Was it the request of the provinces that the discretion that was allowed to the judges be abolished or deleted from the system?

Ms. Arnott: No, it was not the decision of the provinces.

Senator Joyal: You did not introduce that section into the bill on the basis of provincial representation?

Ms. Arnott: No.

Senator Joyal: You will know the Supreme Court decision in the *Wu* case in 2003. I am sure you have the case in front of you. On page 532 of the decision, at the top of the page, on the left-hand side in the English version, at the end of the first paragraph, it states —

Ms. Arnott: Would you mind giving me the paragraph?

Senator Joyal: Page 532. It is in the majority decision of the eight judges. There was only one dissenting judge in the case, Justice Deschamps. It states the following:

Where the offender's reasonable excuse for failure to pay a fine is simple poverty, it is not open to a court to jail him or her under section 734.1(1) (b)(i). Here a functioning fine option program was not available in Ontario, and there was no evidence as to what, if any, federal permits or licenses were held by the accused.

When you are faced with such a case in which there is no licence or anything you can use as pressure on the person and the person happens to simply be a poor person, would this bill allow a judge to jail that person because he or she cannot pay a surcharge?

Ms. Arnott: No. This bill does not impact section 734.7 of the Code, which indicates that a warrant of committal can only be issued if a fine option program is not appropriate, so if none exist in the jurisdiction.

intervenants indiquait qu'il serait plus facile pour l'administration de la justice si ce montant était fixe. C'est en partie la raison pour laquelle nous sommes arrivés à ces sommes très précises.

Le sénateur Joyal : Dans un tel contexte, lors de vos réunions habituelles avec les ministres provinciaux et territoriaux de la Justice, vous a-t-on parlé du non-paiement des suramendes compensatoires?

Mme Arnott : Nous avons discuté avec les provinces et les territoires de la question de la suramende compensatoire dans le cadre des réunions de notre groupe de travail, dès l'an 2000. La question a été abordée sous différents angles, notamment sur le plan des montants, comme je l'ai dit, et du recours au mode facultatif de paiement d'une amende.

Le sénateur Joyal : Est-ce que c'était à la demande des provinces que le pouvoir discrétionnaire des juges a été aboli ou enlevé du régime?

Mme Arnott : Non, ce n'était pas la décision des provinces.

Le sénateur Joyal : Vous n'avez donc pas ajouté cette disposition au projet de loi à la demande des provinces?

Mme Arnott : Non.

Le sénateur Joyal : Vous connaissez sûrement l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Wu*, en 2003. Je suis sûr que vous avez le jugement sous les yeux. À la page 532 de la décision, en haut de la page, à droite dans la version française, à la fin du premier paragraphe, on peut lire...

Mme Arnott : Auriez-vous l'amabilité de me donner le paragraphe?

Le sénateur Joyal : À la page 532. Cela se trouve dans la décision majoritaire des huit juges. Il n'y avait qu'un seul juge dissident dans l'affaire, le juge Deschamps. On peut y lire ceci :

Lorsque l'excuse raisonnable invoquée par le délinquant pour justifier son défaut de payer l'amende et son indigence, le tribunal ne peut pas l'incarcérer en application de l'alinéa 734.7(1)b). En l'occurrence, aucun mode facultatif de paiement d'une amende n'existait en Ontario et aucun élément de preuve n'indiquait que l'accusé détenait une licence ou un permis fédéral quelconque.

Lorsqu'on est confronté à un tel cas, où il n'existe ni licence ni permis dont on pourrait se servir comme moyen de pression à l'égard de la personne et où la personne est tout simplement indigente, le projet de loi permettrait-il à un juge d'emprisonner cette personne du fait qu'elle ne peut pas payer une suramende compensatoire?

Mme Arnott : Non. Le projet de loi n'a aucune incidence sur l'article 734.7 du code, qui stipule qu'un mandat d'incarcération ne peut être décerné que si un mode facultatif de paiement d'une amende n'est pas approprié et donc, s'il n'en existe pas dans la province.

Senator Joyal: The minister mentioned Ontario, B.C., Newfoundland and Labrador. In those three provinces?

Ms. Arnott: That is correct. The second part is: “. . . or if the offender has refused, without reasonable excuse, to pay the fine” or, in this case, the surcharge. It requires the two things on the part of the offender — a refusal without reasonable excuse.

Senator Joyal: It means that a person who lives on social assistance benefits, has no fixed domicile, is somebody more or less living on the street and has been accused of shoplifting or something like that could be the object of a surcharge.

Ms. Arnott: They could be the object of a surcharge, but they would not —

Senator Joyal: What would we do with such a person?

Ms. Arnott: They would not be imprisoned for not being able to pay the surcharge. That is quite clear; we have looked at the case law. They have identified exactly that as one of the examples. Someone who was homeless would not be imprisoned.

Depending on the province, they have a number of alternative measures, so the person could apply to serve jail time if that was their choice. They could apply for a waiver, and based on the criteria that they did not have income or reasonable prospect of being able to pay, a judge could decide to simply waive it.

Senator Joyal: Do you not have any statistics of how often Aboriginal people might be in that situation, especially in provinces where the number of Aboriginal people in jail is much higher than the average percentage in that province's population? Do you have any figures on how many the Aboriginal people could be affected by the changes?

Ms. Arnott: I absolutely agree with you, senator. We know that the percentage of First Nations people who are offenders is much higher than the percentage of non-Aboriginal people. It is disproportionate to the Aboriginal percentage of the population. We also know that they are disproportionately represented as victims of crime. Aboriginal people are three times more likely to be victims of sexual assault.

The impact of this bill on First Nations people will, we think, be equally positive in that they will have the ability to benefit from increased revenues for victims' services programs.

Senator Joyal: Have you ever conducted studies as to why judges seem to be so liberal in waiving the payment of the charge?

Le sénateur Joyal : Le ministre a mentionné l'Ontario, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve-et-Labrador. Dans ces trois provinces?

Mme Arnott : C'est exact. La seconde partie dit : « ... ou si le délinquant a, sans excuse raisonnable, refusé de payer l'amende » ou, en l'occurrence, la suramende compensatoire. Il faut que les deux conditions existent dans le cas du délinquant : un refus sans excuse raisonnable.

Le sénateur Joyal : Cela signifie qu'une personne qui vit des prestations de l'aide sociale, qui n'a pas de domicile fixe, qui vit plus ou moins dans la rue et qui a été accusée de vol à l'étalage ou de quelque chose de ce genre pourrait faire l'objet d'une suramende compensatoire.

Mme Arnott : Elle pourrait faire l'objet d'une suramende compensatoire, mais elle ne...

Le sénateur Joyal : Que ferait-on avec une telle personne?

Mme Arnott : Elle ne serait pas emprisonnée à cause de son incapacité de payer la suramende compensatoire. C'est très clair; nous avons examiné la jurisprudence. On a cerné précisément ce cas-là parmi les exemples. Un sans-abri ne serait pas emprisonné.

Selon la province, il y a un certain nombre de mesures de rechange pour que la personne puisse purger une peine de prison, si elle le souhaite. Elle pourrait faire une demande d'annulation et, en fonction des critères, comme le fait qu'elle n'ait pas de revenu ou qu'elle n'ait aucune chance raisonnable de pouvoir payer la suramende, un juge pourrait décider de tout simplement l'en dispenser.

Le sénateur Joyal : Avez-vous des statistiques sur la fréquence à laquelle les Autochtones pourraient se trouver dans une telle situation, surtout dans les provinces où le nombre d'Autochtones en prison est largement supérieur au pourcentage moyen dans la population de la province? Avez-vous une idée du nombre d'Autochtones qui pourrait être touchés par ces changements?

Mme Arnott : Je suis absolument d'accord avec vous, sénateur. Nous savons que le pourcentage des personnes issues des Premières nations et qui sont des délinquants est plus élevé que le pourcentage de personnes non autochtones. C'est disproportionné par rapport au pourcentage autochtone de la population. Nous savons également qu'ils sont représentés de manière disproportionnée parmi les victimes d'actes criminels. Les Autochtones sont trois fois plus susceptibles d'être victimes d'agressions sexuelles.

Le projet de loi sera, à notre avis, tout aussi positif pour les Premières nations, car elles pourront bénéficier des recettes accrues pour les programmes de services d'aide aux victimes.

Le sénateur Joyal : Avez-vous déjà réalisé des études pour déterminer pourquoi les juges semblent si généreux lorsqu'ils dispensent les gens de payer leur amende?

Ms. Arnott: I would point you to two things. First of all, the New Brunswick study showed a number of reasons why judges were not imposing the surcharge. Some were unaware of it. They were —

Senator Joyal: You mean that they were unaware of it even though, in the Criminal Code, according to what the minister stated, they have to explain the reasons why they are waiving?

Ms. Arnott: That is correct.

Senator Joyal: No one follows up on the judges' obligation to explain the reasons for waiving the surcharge?

Ms. Arnott: We would see in the case law that the clerk would remind the judge that there was a surcharge to be imposed in addition to his sentence, and the judge might then make a decision to waive it.

Another reason we found was simply that there was no inquiry, so the defence said, "Waiving the surcharge," and the judge simply agreed. They did not conduct any kind of inquiry about what undue hardship meant.

Senator Joyal: In other words, the law is not followed strictly according to the spirit and the letter of the previous legislation.

Ms. Arnott: Yes, sir.

Senator Joyal: You, as the Department of Justice, do not have any means to bring to the attention of judges that, in fact, they are not following the law? It seems reasonable to ask a judge to explain why he or she waived the payment of the surcharge.

Ms. Arnott: We have a means when we work with organizations such as the National Judicial Institute in developing training programs for judges. It is that kind of encouragement we can offer to judges.

Senator Joyal: It sounds strange, in a way. Such a provision of the Criminal Code seems to be compelling because it is in the code, not just a regulation forgotten somewhere at the bottom of a statute. As I understand it, it applies to any offence, be it through summary conviction or indictment, that such a provision, which is applicable in each and every case, seems to be ignored by judges immediately, without anyone bringing that to their attention for all those years. There is something wrong in the system. I do not understand how it functions in relation to that.

The Chair: The provincial victim surcharge in New Brunswick — I do not know if this applies — is it mandatory?

Ms. Arnott: It is applied on provincial law.

Mme Arnott : J'aurais deux choses à vous signaler. Tout d'abord, l'étude du Nouveau-Brunswick a fait ressortir un certain nombre des raisons pour lesquelles les juges n'imposaient pas la suramende compensatoire. Certains n'étaient pas au courant de son existence. Ils étaient...

Le sénateur Joyal : Vous nous dites qu'ils n'étaient pas au courant de son existence même si, en vertu du Code criminel, selon ce que le ministre nous a dit, ils devaient expliquer les raisons pour lesquelles ils avaient accordé une dispense?

Mme Arnott : C'est exact.

Le sénateur Joyal : Personne ne fait un suivi de l'obligation des juges d'expliquer les raisons pour lesquelles ils dispensent les gens de payer la suramende compensatoire?

Mme Arnott : Nous avons constaté dans la jurisprudence que le greffier rappelait au juge qu'il y avait une suramende compensatoire à imposer en plus de la peine, et le juge pouvait alors décider d'accorder une dispense.

Parmi les autres raisons que nous avons trouvées, il y a simplement le fait qu'il n'y avait pas de questions; donc, la défense demandait une « dispense de la suramende compensatoire », et le juge acceptait tout simplement. Personne ne posait de questions pour savoir ce qu'on entendait par préjudice injustifié.

Le sénateur Joyal : En d'autres termes, la loi n'est pas strictement appliquée, selon l'esprit et la lettre de l'ancien texte.

Mme Arnott : Oui, monsieur.

Le sénateur Joyal : Vous, en tant que représentante du ministère de la Justice, n'avez pas les moyens d'attirer l'attention des juges sur le fait qu'en réalité, ils ne suivent pas la loi? Il semble raisonnable de demander à un juge d'expliquer pourquoi il annule le paiement d'une suramende compensatoire.

Mme Arnott : Nous en avons les moyens lorsque nous travaillons avec des organisations telles que l'Institut national de la magistrature pour élaborer des programmes de formation à l'intention des juges. C'est ce genre d'encouragement que nous pouvons offrir aux juges.

Le sénateur Joyal : Cela me semble bizarre, d'une certaine façon. Une telle disposition du Code criminel semble contraignante parce qu'elle figure dans le code; ce n'est pas un simple règlement oublié quelque part à la fin d'une loi. D'après ce que je peux comprendre, cette disposition s'applique à tous les types d'infractions, que ce soit par procédure sommaire ou par mise en accusation. Les juges semblent ignorer une telle disposition, laquelle s'applique pourtant dans chaque cas, et personne n'a porté cette question à leur attention pendant toutes ces années. Il y a quelque chose qui cloche dans le système. Je ne comprends pas comment cela se fait.

Le président : La suramende compensatoire provinciale au Nouveau-Brunswick — je ne sais pas si cela s'applique — est-elle obligatoire?

Mme Arnott : Elle est appliquée en vertu de la loi provinciale.

The Chair: It is mandatory.

Ms. Arnott: Yes, it is.

The Chair: The judges are imposing that. They are required to do so. It makes it more passing strange that they are not aware of the federal responsibility.

Ms. Arnott: The difference between federal and provincial surcharges is partly that provincial surcharges are automatically included on speeding tickets, for example. Both their imposition and collection is easier because of the structure of them, if that makes sense.

Senator Baker: I have two points. First, I do not know how you could impose upon a court that they keep a record that would be public. It depends on if it is reported or is a written judgment. You can state reasons, which is all the legislation now demands, which you are removing from the legislation, but all it says is that the judge must give reasons. That would be one problem.

As to the second problem, you are aware of 734.7 of the Criminal Code. That is where, if a fine is imposed upon someone who was convicted of a crime or discharged and the court sets down a time for the payment of same, the judge can issue a warrant for that person's arrest. How does that apply? The message I get from you is that will not apply to these charges. I do not know why it would not apply.

Ms. Arnott: I must have expressed myself poorly, senator, because it does apply.

Senator Baker: If you cannot pay and there is a time period set down, then you could end up receiving a prison sentence?

Ms. Arnott: No, this section does apply. This section provides that if the reasonable time —

Senator Baker: Thirty days.

Ms. Arnott: If the use of fine option programs or other measures is not appropriate for whatever reason, then a warrant could be issued. If the offender has, one, refused and, two, without reasonable excuse refused to pay, then a warrant could be issued. It is in all of those circumstances.

Senator Baker: I understand that. It does not depart from the fact that the ultimate issue becomes, first, that a warrant is issued and, second, that a person could be incarcerated.

Ms. Arnott: Yes.

Senator Jaffer: Following what Senator Baker was saying, and the minister did allude to *R. v. Wu*, in that case the court said it was inappropriate to send someone to jail for a fine. With all the

Le président : Elle est obligatoire.

Mme Arnott : Oui, effectivement.

Le président : Les juges l'imposent. Ils sont obligés de le faire. Le fait qu'ils ne soient pas au courant de la responsabilité fédérale rend la situation encore plus étrange.

Mme Arnott : La différence entre la suramende fédérale et la suramende provinciale est, en partie, due au fait que la suramende provinciale est incluse automatiquement dans les amendes pour excès de vitesse, par exemple. Aussi bien leur imposition que leur perception sont plus faciles, à cause de leur structure, si vous voyez ce que je veux dire.

Le sénateur Baker : J'ai deux points à aborder. D'abord, je ne sais pas comment on pourrait imposer à un tribunal de garder des dossiers qui seraient publics. Cela dépend de la question de savoir s'il s'agit d'un rapport ou d'une décision écrite. On peut indiquer les raisons, et c'est d'ailleurs ce que la loi exige à l'heure actuelle; on est en train d'enlever cette disposition de la loi, mais celle-ci ne fait que stipuler que le juge doit indiquer les motifs. Ce serait là un des problèmes.

Pour ce qui est du deuxième problème, vous connaissez l'article 734.7 du Code criminel. C'est là que l'on dit que si une amende est imposée à une personne qui est déclarée coupable d'une infraction ou qui en est absoute et que le tribunal établit un délai pour le paiement de l'amende, le juge peut délivrer un mandat d'incarcération à cette personne. Comment cette disposition s'applique-t-elle? D'après ce que j'ai compris, vous nous avez dit qu'elle ne s'appliquera pas à ces amendes. Je ne sais pas pourquoi il en serait ainsi.

Mme Arnott : J'ai dû mal m'exprimer, sénateur, parce qu'il s'applique.

Le sénateur Baker : Si on ne peut pas payer et qu'une échéance est fixée, on peut se retrouver avec une peine d'emprisonnement?

Mme Arnott : Non, cette disposition s'applique. Elle stipule que si le délai raisonnable...

Le sénateur Baker : De 30 jours.

Mme Arnott : Si le recours au mode facultatif de paiement d'une amende ou d'autres mesures ne conviennent pas pour une raison ou une autre, un mandat pourrait être lancé. C'est possible, dans toutes ces circonstances.

Le sénateur Baker : Je peux comprendre. Cela n'empêche pas le fait qu'au bout du compte, le problème, c'est premièrement qu'un mandat est lancé et, deuxièmement, qu'une personne pourrait être incarcérée.

Mme Arnott : C'est exact.

La sénatrice Jaffer : J'aimerais revenir à ce que disait le sénateur Baker, et le ministre a fait allusion à l'affaire *R. c. Wu*, où le tribunal a déclaré qu'il n'est pas approprié de jeter quelqu'un

steps that Senator Baker explained and you agreed to, this, in the end, means that a person would end up in jail. Is that not correct?

Ms. Arnott: If the reason why they could not pay the fine was extreme poverty. One of your colleagues mentioned the example of someone who has homeless. If there was no reasonable prospect that that person would be able to pay the surcharge, then they would not be imprisoned, as you said, because of the application of *R. v. Wu*, but also because of the provisions of section 734.7.

Senator Jaffer: I have been struggling with this, and perhaps you can help me. You were explaining to Senator Joyal that with undue hardship the judge cannot take that into consideration and then they go to the next option. Even then, if that option or other methods are not available, they can then apply for a waiver.

What is the difference? First you cannot go for undue hardship. The judge cannot assess that; he has to impose the surcharge. They go through the options and then apply for the waiver. What is the difference? I do not get that.

Ms. Arnott: The difference is that the surcharge is now imposed. When we look at American examples, we found that the majority of surcharge or surcharge-type measures were less than \$1,000 and were paid quite promptly. The sense we got was that if someone was told that they must find a way, they will.

The intention here is to find a measure that suits the principles of sentencing. Part of that is responsibility to the victim and to the community.

Senator Jaffer: I get that. I get that most people, if they have the ability to pay, will do so. We also know that, sadly, we have citizens among us, whether they are Aboriginal or others, who truly cannot pay. You said fairly that they can apply for a waiver. For me, that is undue hardship, when the judge assesses that they truly cannot pay. Why take that judge's discretion away? I do not get that.

Ms. Arnott: I think all I can indicate to you, senator, is what I have already stated.

Senator Jaffer: I have a clarification question on the victim surcharge. It is a given that we all obviously want to help victims. The victim surcharge does not go to the specific victim. It goes into a fund, so it does not help this particular victim, the person the offender has hurt. It goes into a fund. How is that fund administered and what kind of things does it help? I guess this is a fund that helps victims generally. What kind of things does it do to help victims generally?

en prison pour une amende. Compte tenu de toutes ces mesures qu'a expliquées le sénateur Baker, et dont vous avez convenu, cela signifie au bout du compte que quelqu'un pourrait se retrouver en prison. Est-ce que je me trompe?

Mme Arnott : Si la personne ne peut pas payer l'amende parce qu'elle vit dans l'extrême pauvreté. L'un de vos collègues a donné l'exemple d'un sans-abri. Si on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que cette personne puisse payer l'amende, elle ne sera pas jetée en prison, comme vous l'avez dit, à cause du jugement dans l'affaire *R. c. Wu*, mais aussi à cause des dispositions de l'article 734.7.

La sénatrice Jaffer : J'ai du mal à comprendre quelque chose, et vous pouvez peut-être m'aider. Vous avez dit au sénateur Joyal qu'un juge ne peut pas tenir compte du préjudice injustifié et qu'il doit passer à la solution suivante. Même là, s'il n'y a pas une telle possibilité ou d'autres moyens, on peut demander une annulation.

Quelle est la différence? Tout d'abord, on ne peut pas tenir compte du préjudice injustifié. Le juge ne peut pas l'évaluer; il doit imposer l'amende compensatoire. On voit les autres possibilités, puis on demande une annulation. Quelle est la différence? Je ne comprends pas.

Mme Arnott : La différence, c'est que maintenant, une amende est imposée. Quand on regarde les exemples américains, on constate que la majorité des amendes compensatoires ou autres amendes du même genre étaient de moins de 1 000 \$, et elles étaient payées assez rapidement. On en a déduit que si quelqu'un se fait dire qu'il doit trouver un moyen, il le trouve.

Le but, ici, est de trouver une mesure qui est conforme aux principes de la détermination de la peine. Cela s'inscrit dans nos responsabilités à l'égard des victimes et des collectivités.

La sénatrice Jaffer : Je peux le comprendre. Je comprends que la plupart des gens, s'ils peuvent payer, le feront. Nous savons aussi que, malheureusement, certains de nos concitoyens, qu'ils soient autochtones ou autres, ne peuvent tout simplement pas payer. Vous avez dit, il est vrai, qu'ils peuvent demander une annulation. Pour moi, cela constitue un préjudice injustifié, lorsque le juge détermine qu'ils ne peuvent vraiment pas payer. Pourquoi, d'ailleurs, enlever au juge son pouvoir discrétionnaire à cet égard? Je ne comprends pas cela.

Mme Arnott : Tout ce que je peux vous dire, madame la sénatrice, c'est que cela revient à ce que j'ai déjà dit.

La sénatrice Jaffer : J'aimerais obtenir une précision au sujet de la suramende compensatoire. Bien évidemment, nous voulons aider les victimes. La suramende compensatoire n'est pas versée à la victime d'un acte criminel. Elle est versée dans un fonds; par conséquent, elle n'aide pas la victime, la personne à qui le contrevenant a fait du tort. L'amende est versée dans un fonds. Comment ce fonds est-il administré, et en quoi est-il utile? Je suppose qu'il a pour vocation d'aider les victimes de façon générale. De quelle manière permet-il d'atteindre cet objectif?

Ms. Arnott: Each province and territory has victim service legislation that provides what they want those funds to be used for. That is a decision that each province and territory has made based on their needs.

Senator Jaffer: Can I just stop you there? I come from British Columbia. Is this like the Workers' Compensation victims fund? Would the funds go there?

Ms. Arnott: It is in that it is a unique entity. Does that make any sense? The minister mentioned a few uses that the victim surcharge dollars can be put to. They can include court support, preparation of victim impact statements, and for some provinces it can go into compensation funds. It can include services like referrals to treatment, to counselling or to other community services. Each province and territory has indicated the uses that they want the surcharge dollars to go to.

Senator Jaffer: One other thing you mentioned was intention. What I am struggling with in all the things you are saying is what happens if a person has a mental illness and does not form the intention? Where does that person come in?

Carole Morency, Acting Director General and Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice Canada: Do you mean intention to commit the offence?

Senator Jaffer: No, he has already been found guilty. That is a given. I am past that. You were saying that one is an option if it shows he is making no efforts to pay, and then imprisonment would be looked at as an option. My concern is if someone is found guilty and has mental issues, how do we assess intention?

Ms. Morency: I think you have to come back to the principle here. When the surcharge is imposed, the offender pays. If the offender is unable to pay or needs time to pay or some other consideration, there are means to provide a reasonable period of time to pay. They may be unable to pay due to a reasonable excuse. The *Wu* case stands for the proposition if they are financially destitute, which is a reasonable excuse. I guess it would be open to the court to consider whether a person's mental incapacity was such as to constitute a reasonable excuse that rendered them unable to pay. Is that possible? It is possible.

Senator Jaffer: The court can still decide that. I thought that the court could not consider undue hardship.

Mme Arnott : Chaque province et territoire est doté de lois en matière de services aux victimes qui prévoient ce pourquoi ces fonds doivent être utilisés. Il s'agit d'une décision que les provinces et les territoires ont prise en fonction de leurs besoins respectifs.

La sénatrice Jaffer : Puis-je vous interrompre? Je viens de la Colombie-Britannique. S'agit-il de quelque chose de comparable au Fonds d'indemnisation des accidentés du travail? Les fonds y sont-ils acheminés?

Mme Arnott : Oui, dans le sens où il s'agit d'une entité unique. Est-ce que vous me comprenez? Le ministre a mentionné un certain nombre de façons d'utiliser les fonds tirés de la suramende compensatoire. Ils peuvent servir notamment pour l'aide juridique ou la préparation de la déclaration sur les répercussions du crime sur la victime, et dans certaines provinces, ils peuvent être affectés à des fonds de dédommagement. Il peut s'agir de services d'aiguillage, de traitement et d'aide psychologique ou d'autres services communautaires. Chaque province et territoire a indiqué la façon dont il souhaite voir les fonds provenant de la suramende compensatoire utilisés.

La sénatrice Jaffer : Un autre élément que vous avez mentionné était l'intention. Ce qui m'ennuie avec ce que vous dites, c'est de savoir ce qui arrive dans le cas où une personne atteinte d'une maladie mentale n'avait pas l'intention de commettre le crime. Qu'advient-il de cette personne?

Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice Canada : Voulez-vous dire l'intention de commettre l'infraction?

La sénatrice Jaffer : Non, la culpabilité de cette personne a déjà été établie. C'est un fait. Je veux savoir ce qui arrive par après. Vous avez dit que si on démontre que cette personne ne fait aucun effort pour payer, l'emprisonnement pourrait être envisagé. Ma préoccupation, c'est que si quelqu'un est déclaré coupable et souffre de maladie mentale, comment évalue-t-on son intention?

Mme Morency : Je pense qu'il faut revenir au principe. Lorsque la suramende compensatoire est imposée, c'est le délinquant qui la paie. Si le délinquant n'est pas en mesure de la payer, qu'il a besoin de temps pour la payer ou qu'il y a d'autres facteurs qui entrent en jeu, il y a des moyens qui existent pour donner une période raisonnable pour payer. Il se peut que ces gens ne soient pas en mesure de payer pour des motifs raisonnables. L'affaire *Wu* illustre ce qui se passe si la personne est démunie, ce qui est un motif raisonnable. J'imagine qu'il reviendrait au tribunal de déterminer si l'incapacité mentale d'une personne pourrait constituer une excuse raisonnable la rendant incapable de payer. Est-ce possible? Oui.

La sénatrice Jaffer : Le tribunal peut en décider. Je pensais que le tribunal ne pouvait pas tenir compte du préjudice indu.

Ms. Morency: The court would not consider it in the way that you are suggesting. The court would consider it as it exists in terms of when a court can order to issue a warrant for the committal of the offender. The court can do that only in the circumstances already set out in section 734.7 of the Criminal Code, to which the senator and my colleague referred.

If the offender has refused to pay the fine without reasonable excuse or to discharge it, that could be consideration for the court to issue the warrant for committal. The court or the justice of the peace would have an opportunity to consider.

Senator Jaffer: That would be at the time of the issuance of the warrant.

Ms. Morency: Right.

Senator Jaffer: Has this bill been Charter tested?

Ms. Morency: As you know, the Minister of Justice is responsible for looking at all proposed legislation. Yes, the minister has looked at this and has satisfied himself that the bill is Charter compliant.

If I may, I will go back to the point about the surprise at the judiciary not imposing this and when they are required to do it and also not providing reasons for not doing it when they decide to waive the surcharge under the existing law. I do not want to overstate the point. The study that my colleague and the minister referred to of the surcharge in New Brunswick, for example, generally describes some of the reasons given by some of the courts as to why a surcharge was not imposed, such as administrative oversight. It might be taking it too far to suggest that many judges out there do not know about this or are intentionally unaware of what is before them. Those were some of the reasons discovered when we tried to figure out what is going on and why the surcharge is not being imposed.

As my colleague said, we try to work not only through the National Judicial Institute but also through our working groups at the FPT level because they are trying to work toward the same thing. The funds go toward victim services in their jurisdictions. We all have a common interest to ensure that the law is known and understood. Notwithstanding that, sometimes it has come to our attention that it was not always imposed, in fact quite often.

Senator Batters: Senator Jaffer's question was about specific victims not receiving funds. Is it not correct that a specific victim is eligible to benefit from the wide range of victim services programming available from and paid for by the victims of crime fund, such as assistance with victim impact statements and assistance with comfort in testifying in court proceedings?

Mme Morency : Le tribunal n'en tiendrait pas compte de la façon dont vous le laissez entendre. Le tribunal pourrait en tenir compte pour décider quand il émettra un mandat pour l'incarcération du délinquant. Le tribunal ne peut le faire que dans les circonstances prévues à l'article 734.7 du Code criminel, auxquelles la sénatrice et ma collègue ont fait référence.

Si le délinquant refusait de payer l'amende sans motif raisonnable ou de s'acquitter de cette obligation, le tribunal pourrait en tenir compte pour l'émission d'un mandat d'incarcération. Le tribunal ou le juge aurait l'occasion d'en tenir compte.

La sénatrice Jaffer : Ce serait au moment de l'émission du mandat.

Mme Morency : Oui.

La sénatrice Jaffer : Ce projet de loi a-t-il passé le test de la Charte?

Mme Morency : Comme vous le savez, le ministre de la Justice est chargé d'examiner tous les projets de loi. Oui, le ministre a examiné ce point et s'est convaincu du fait que le projet de loi est conforme à la Charte.

Si je puis me permettre, j'aimerais revenir au fait étonnant que la magistrature n'impose pas la suramende et quand elle doit le faire et qu'on ne fournit pas de motifs à cet effet, qu'elle décide de dispenser le délinquant du paiement de la suramende compensatoire en vertu de la législation actuelle. Je ne veux pas trop insister sur ce point. L'étude à laquelle ma collègue et le ministre ont fait référence concernant la suramende compensatoire au Nouveau-Brunswick, par exemple, décrit de façon générale certains motifs fournis par certains tribunaux qui justifiaient le fait de ne pas imposer la suramende compensatoire, par exemple, une erreur administrative. Ce serait peut-être aller trop loin que de laisser entendre qu'un grand nombre de juges ne sont pas au courant ou ferment les yeux sur ce qu'on leur présente. Il s'agit là de certains motifs que j'ai découverts lorsque nous avons tenté de comprendre ce qui se passait et pourquoi la suramende compensatoire n'était pas imposée.

Comme ma collègue l'a indiqué, nous tentons de collaborer non seulement avec l'Institut national de la magistrature, mais aussi avec des groupes de travail à l'échelon fédéral-provincial-territorial car ils tentent d'atteindre les mêmes objectifs. Les fonds sont affectés aux services aux victimes dans leurs territoires respectifs. Nous cherchons tous à faire en sorte que la loi soit connue et comprise. Néanmoins, nous avons été parfois, très souvent en fait, informés qu'elle n'était pas toujours appliquée.

La sénatrice Batters : La question du sénateur Jaffer concernait certaines victimes qui ne recevaient pas les fonds. N'est-il pas vrai qu'une victime précise est admissible à des prestations parmi le large éventail de programmes et de services aux victimes financés par le Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels, comme de l'aide à la déclaration sur les répercussions du crime sur la victime et de l'aide pour préparer les victimes à témoigner en cour?

Ms. Arnott: Yes. I absolutely agree with your assessment of the services in Saskatchewan. They really are a leader on our FPT group in what they are doing for victims of crime. The range of services that they offer for victims, writ large, and for specific communities, children and First Nations is very impressive.

Senator Batters: That is great. I will have to tell them to watch this proceeding on CPAC when it is available.

The Chair: My question is about one of the charts in the New Brunswick study, on page 14, which I think you referred to earlier. I am curious about a couple of things. In 2002, Quebec's actual revenues exceeded their potential revenues by a fair amount of money. I believe you said in response to Senator McIntyre that judges have some latitude. Is that the reason for significant monies collected above the potential revenue? Do you have any answer for that? I know it is a New Brunswick study, so maybe you do not know.

Ms. Arnott: I am sorry, I do not know.

The Chair: The other one that bothered me was Ontario, where there was a significant shortfall. Ontario was the worst performer across the country, with a shortfall of almost \$5.5 million.

Senator Joyal: For what period was that?

The Chair: This was 2001-02.

Do you have any indication what has transpired since this data was collected by New Brunswick? Has it continued along the same line? On page 14 in the New Brunswick study, you can see potential revenues of \$6.647 million and \$1.237 million actually collected.

Ms. Arnott: I am sorry, I do not know.

The Chair: They are bad actors. There is a compensation fund in Ontario that is a bureaucratic nightmare for victims and very limited in the amount of money provided. That may have led to a case a number of years ago where an offender who was part of an organized crime group paid a victim over \$3 million. Certainly, questions arose about the propriety of that because it occurred before the trial took place and the resulting sentence. Of course, the province missed out on those kinds of funds, which could have addressed such situations of extreme harm done to the victim. In any event, that is not your problem, but it should of concern to Ontarians and people who represent victims in the province.

Mme Arnott : Oui. Je partage entièrement votre avis au sujet des services en Saskatchewan. Cette province fait véritablement figure de chef de file dans notre groupe FPT en raison de ce qu'elle fait pour les victimes d'actes criminels. Cette province offre un large éventail de services aux victimes, de façon générale ainsi que pour des groupes précis, comme les enfants et les Premières nations, ce qui est tout à fait impressionnant.

La sénatrice Batters : Excellent. Il faudra que je leur dise de suivre nos délibérations sur CPAC lorsqu'elles seront disponibles.

Le président : Ma question porte sur l'un des tableaux de l'étude du Nouveau-Brunswick, à la page 14, auquel je crois que vous avez fait référence plus tôt. Il y a un certain nombre de points qui suscitent ma curiosité. En 2002, les recettes réelles du Québec dépassaient largement les recettes possibles. Je pense que vous avez répondu au sénateur McIntyre en disant que les juges jouissaient d'une certaine souplesse. Est-ce la raison pour laquelle des montants considérablement supérieurs aux recettes possibles ont été recueillies? Avez-vous une réponse à cela? Je sais que c'est une étude qui porte sur le Nouveau-Brunswick, et vous n'avez donc peut-être pas de réponse.

Mme Arnott : Désolée, je ne le sais pas.

Le président : L'autre élément qui m'inquiète, c'est l'important manque à gagner en Ontario. C'est la province qui s'en sort le moins bien au pays, avec un manque à gagner de presque 5,5 millions de dollars.

Le sénateur Joyal : Pour quelle période?

Le président : Pour 2001-2002.

Avez-vous une idée de ce qu'il en est depuis que ces données ont été recueillies par le Nouveau-Brunswick? Cette tendance s'est-elle poursuivie? En page 14 de l'étude du Nouveau-Brunswick, on voit des recettes possibles de 6,647 millions et des recettes effectives de 1,237 million de dollars.

Mme Arnott : Désolée, je ne sais pas.

Le président : Il s'agit de mauvais élèves. Il y a un fonds de dédommagement en Ontario qui est un véritable cauchemar administratif pour les victimes et qui est très limité pour ce qui est des montants octroyés. Cela peut avoir débouché sur une affaire qui remonte à un certain nombre d'années dans le cadre de laquelle un délinquant qui faisait partie d'un groupe criminel organisé a dû verser à une victime plus de 3 millions de dollars. Évidemment, on a posé des questions concernant le bien-fondé de cette amende puisque cela s'est produit avant le procès et la détermination de la peine. Bien entendu, la province a été privée de ce type de fonds, qui aurait pu permettre de dédommager des victimes dans des cas de préjudices extrêmes. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas votre problème, mais cela devrait préoccuper les Ontariens et les gens qui représentent les victimes dans la province.

Senator McIntyre: Bill C-37 would remove the undue hardship exemption. Would it be fair to say that one of the reasons for the amendment is that in most cases and in most jurisdictions the presiding judge does not impose a victim surcharge? That has been my experience in the practice of criminal law.

Ms. Arnott: Yes, that was what we found. Certainly in the New Brunswick study we found that the surcharge was waived in two thirds of the cases. There was a low imposition rate for the surcharge. In offences where there clearly was a victim who suffered harm, for example in personal injury offences, and the surcharge was imposed, it was collected in a significant percentage of cases.

Senator McIntyre: If I am not mistaken, the presiding court judge in 90 per cent of the cases in New Brunswick did not impose a victim surcharge.

Ms. Arnott: I am not aware if the percentage is that high. One of the challenges that we found in the study in New Brunswick was the lack of documentation.

Senator McIntyre: There were no reasons given on record.

Ms. Arnott: That is right.

Senator Fraser: Not all provinces have the fine option programs. Why is that? Do some provinces refuse to establish them?

Ms. Arnott: It is not up to the federal government to require that they have them. It is their decision.

Senator Fraser: I am asking only for fact. I am not asking for opinion. I understand that you have to observe the proprieties.

Ms. Arnott: The provinces that do not have fine option programs have alternatives. They have application to waive, application to serve time in lieu, and the ability to create payment plans or extend the time to pay. All of the provinces that do not have fine option programs have a set of alternative measures.

Senator Fraser: There is no province that would take a hard line and say, pay this money — no ifs, ands or buts.

Ms. Arnott: That is right.

Senator Fraser: That is helpful, I suppose.

I would like to come back to the question that Senator McIntyre put earlier about the amounts of these fines. I take the point that for some people — members of organized crime that the chair referred to — could pay a \$200 fine without even blinking, I presume. However, for many people, even a \$100 fine

Le sénateur McIntyre : Le projet de loi C-37 supprimerait l'exemption pour préjudice indu. Serait-il juste de dire que l'une des raisons de cet amendement, c'est que dans la plupart des cas et dans la plupart des provinces, le juge président n'impose pas de suramende compensatoire? C'est ce que j'ai pu voir au cours de mon expérience dans ma pratique du droit criminel.

Mme Arnott : Oui, c'est ce que nous avons conclu. Selon l'étude que nous avons menée au Nouveau-Brunswick, la suramende n'a pas été imposée dans les deux tiers des cas. La suramende n'a pas été infligée très souvent. Dans le cas d'une violation où il est évident qu'une victime a subi un préjudice, par exemple une infraction constituant des sévices graves à une personne, on a imposé une suramende qui a été perçue dans un grand nombre de cas.

Le sénateur McIntyre : Si je ne m'abuse, dans 90 p. 100 des procès au Nouveau-Brunswick, le juge président n'a pas imposé de suramende compensatoire.

Mme Arnott : Je ne sais pas si le pourcentage est aussi élevé. Une des difficultés qu'on a eues lors de l'étude au Nouveau-Brunswick était le manque de documentation.

Le sénateur McIntyre : Aucune explication n'a été fournie officiellement, n'est-ce pas?

Mme Arnott : C'est exact.

La sénatrice Fraser : Ce ne sont pas toutes les provinces qui ont un programme de suramende. Pourquoi? Est-ce que certaines provinces refusent d'établir de tels programmes?

Mme Arnott : Ce n'est pas au gouvernement fédéral d'obliger ces programmes. La décision revient aux provinces.

La sénatrice Fraser : Je cherche simplement à obtenir des faits et non pas une opinion. Je comprends que vous devez respecter les convenances.

Mme Arnott : Les provinces qui ne sont pas dotées d'un programme d'option-amende ont d'autres possibilités. Les gens peuvent demander d'être dispensés de l'amende ou de purger une peine à la place, ou bien il est possible d'établir un plan de paiement ou de prolonger la date limite du paiement. Toute province qui n'a pas un programme d'option-amende dispose d'une série de mesures possibles.

La sénatrice Fraser : Aucune province ne serait aussi sévère en imposant un paiement sans exception, n'est-ce pas?

Mme Arnott : Exactement.

La sénatrice Fraser : C'est utile de le savoir, j'imagine.

J'aimerais revenir à la question posée par le sénateur McIntyre concernant le montant de ces amendes. Je comprends que certains, les membres du crime organisé auxquels le président a fait référence, peuvent très bien payer une amende de 200 \$ sans broncher, j'imagine. Cependant, pour un grand nombre de

is a great deal — an enormous amount of money. If you are a single mother on welfare, you will find it hard.

Has any analysis been done, any consideration given or any checking of the approach of other jurisdictions to possible variances in the minimum surcharge? I understand that they can be waived for inability to pay, but I am not talking now about the actual resort to a waiver. I am suggesting some notion of being able to vary not only up but down the amount of surcharge levied according to ability to pay. I understand that it can go up, but this bill does not offer it to go down. Is that because no one in the world allows for it to go down or because you just did not look at it?

Ms. Arnott: What I can point you to, senator, is the initial surcharge provisions were at a lower amount, \$35, and there was consideration at that time to change the amount to allow the amount to be more flexible. The counterpart to that was that it created uncertainty and aggravated the problem of it not being imposed. That was why the decision was made the last time the provision was amended to set the amounts.

As to the point of international comparators, I am afraid I do not know.

Senator White: Several years ago in the province of Ontario there were issues raised around public officials accessing victims of crime funding, correctional workers and police officers, and in one case, I think, a firefighter. Has that been an issue raised federally as you are having these discussions?

Ms. Arnott: No, that has not been a concern federally. The funds are used for victim programs. Whether that person is employed, they are used for victim programs.

Senator Joyal: Is it the intention of the department to monitor the implementation of the new provisions so that we know the end result of that bill? That is, in three or four years from now, will we know that the victim funds have been enriched to the level expected, based on the number of offences declared by the court?

Ms. Arnott: Yes, absolutely. We are frequently asking our provincial and territorial colleagues if they will participate in research studies with us. The New Brunswick study was the result of the deputy minister at the time offering to work with us in doing such an expansive study.

The other point of information we are looking forward to in the future is work that Statistics Canada is doing where they will be able to tie revenue amounts to specific programs.

Senator Joyal: I would like to come back to the issue of the discretion of judges that is abolished in relation to sentencing. Have you really taken into account the risk entailed in such a decision in relation to section 12 of the Charter, a challenge that

personnes, même une amende de 100 \$ représente une somme importante. Par exemple, une mère chef de famille monoparentale, qui touche de l'aide sociale aura de la difficulté à payer l'amende.

Est-ce qu'il y a eu des analyses ou des comparaisons avec d'autres pays pour voir s'il existe des différences au chapitre des suramendes minimales? Je comprends qu'on peut supprimer l'amende si la personne ne peut pas payer, mais je ne parle pas de cette option. Je propose l'idée de pouvoir ajuster la suramende non seulement à la hausse mais aussi à la baisse, toujours selon la capacité de payer. Je comprends qu'on peut augmenter la suramende, mais ce projet de loi ne prévoit pas la possibilité de la réduire. Est-ce parce qu'aucun autre pays dans le monde ne permet cette option, ou est-ce parce que vous ne vous êtes pas penchés sur cette question?

Mme Arnott : Je peux vous dire que la suramende initiale était moins élevée, soit de 35 \$. À l'époque, on envisageait la possibilité de changer ce montant pour permettre plus de souplesse. Il y avait quelques inconvénients : un tel changement entraînerait de l'incertitude et le problème de ne pas imposer de suramende serait amplifié. C'est pourquoi, lors du dernier amendement apporté à la disposition, on a établi des montants fixes.

Quant à la question concernant les comparaisons avec d'autres pays, malheureusement, je n'ai pas de réponse.

Le sénateur White : Il y a plusieurs années dans la province de l'Ontario, il y a eu un problème soulevé concernant des agents publics qui utilisaient des fonds dédiés aux victimes de crimes. Il s'agissait de travailleurs correctionnels, de policiers et dans un cas, je crois, un pompier. Est-ce que cette question a été soulevée au niveau fédéral lors de vos discussions?

Mme Arnott : Non, on n'a pas cette préoccupation au niveau fédéral. Cet argent est utilisé pour les programmes destinés aux victimes. Même si la personne en question a un emploi, cet argent est utilisé pour les programmes destinés aux victimes.

Le sénateur Joyal : Le ministère a-t-il l'intention de surveiller la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions pour qu'on puisse connaître le résultat final du projet de loi? Autrement dit, d'ici trois ou quatre ans, est-ce que nous saurons si les fonds destinés aux victimes auront été bonifiés au niveau attendu, en fonction du nombre d'infractions déclarées par les tribunaux?

Mme Arnold : Oui, nous demandons fréquemment à nos collègues provinciaux et territoriaux de participer à nos études. Nous avons pu mener notre étude au Nouveau-Brunswick grâce au sous-ministre de l'époque qui était prêt à travailler avec nous sur une étude cette envergure.

Nous avons également hâte d'avoir de nouvelles informations provenant de Statistique Canada, qui cherche actuellement à faire le lien entre les revenus et des programmes précis.

Le sénateur Joyal : J'aimerais revenir à la question de la discrétion des juges qui est supprimée par rapport à la détermination de la peine. Avez-vous vraiment pris en considération le risque qu'entraîne une telle décision par

could be based on the fact that the fundamental principle of justice requests that sentencing be tailored to the individual offenders and the offences? Have you pondered the implications of the bill in relation to that?

Ms. Arnott: Yes, senator, I believe that we have. The intention in these proposed amendments is that they would still be subject to the totality principle of sentencing so that it would be up to the sentencing judge to take account of the fact that the surcharge was automatically part of a sentence and to tailor the rest of the sentence accordingly. As my colleague has indicated, this proposed set of amendments has passed Charter scrutiny at the department.

Senator Joyal: I know, but you know that there is debate in front of a Federal Court in a famous case that has been covered in the media in the last month about a former employee of your department who challenged that those studies are conducted seriously by the department. You will understand that we might entertain a reasonable doubt — not you precisely, because I do not want to personalize the question. We hear from the Department of Justice the same answer through the years, and bills continue to be challenged in court. Moreover, a person from your own department who was responsible for doing that kind of evaluation is in court to challenge the department on that very ground. We have reasonable doubt that what you offer us as an explanation — there is an expression in French that says we have to take it *avec des pincettes*, which means that we have to take it not necessarily for all the weight of its meaning. How can we be assured that those studies are conducted seriously and that we can satisfy ourselves as legislators that when you come forward with such a proposal, it accords with the levels of scrutiny that the Charter will impose upon it?

Ms. Morency: As we have said, the minister has satisfied himself that this bill does comport with the charter. Obviously, we are not in a position to comment on the case to which you are refer, but clearly you will be aware of the standard that is looked at. The minister does look at legislation to see whether a credible argument can be made to support the legislation if it is challenged, that it is reasonable and that there are bona fide bases capable of being argued in a court of law. All members of the committee will know that Charter challenges do happen, and findings are sometimes imposed at a trial level of unconstitutionality and may not be upheld on appeal. All we can do is reassure you that the minister has satisfied himself that the bill does meet that standard, that test, and comports with the Charter.

Senator Joyal: There have been an abundant number of cases in the principles of sentencing in relation to the Charter. I am sure that you monitor those precisely in your department. I would be enlightened if you could explain to us how this bill fits in relation

rapport à l'article 12 de la Charte? Cette décision pourrait être contestée étant donné que le principe fondamental de la justice prévoit que la détermination de la peine soit adaptée à chaque contrevenant et aux infractions commises, n'est-ce pas? Avez-vous réfléchi aux conséquences du projet de loi à cet égard?

Mme Arnott : Oui, sénateur Joyal, je crois que nous y avons réfléchi. L'intention est que ces amendements proposés demeurent assujettis au principe de détermination de la peine, donc il reviendrait au juge qui impose la peine de tenir compte du fait que la surcharge faisait partie de la peine d'office et d'adapter l'autre portion de la peine en conséquence. Tel que mentionné par ma collègue, les amendements proposés ont fait l'objet d'un examen fondé sur la Charte au sein du ministère.

Le sénateur Joyal : Je sais bien, mais vous savez qu'il y a un débat qui a lieu actuellement à la Cour fédérale dans une cause bien connue qui a été beaucoup médiatisée au cours du dernier mois. Il s'agit d'un ancien employé de votre ministère qui a contesté le bien-fondé des études menées par le ministère. Vous pouvez comprendre que nous aurions peut-être un doute raisonnable, mais pas envers vous personnellement, parce que je ne veux pas que cela devienne une question personnelle. Le ministère de la Justice donnait les mêmes réponses au cours des années, et les projets de loi sont encore contestés devant les tribunaux. De plus, une personne de votre propre ministère, qui était le responsable de ce genre d'évaluation, est devant les tribunaux pour demander des explications au ministère pour cette raison précise. Nous avons un doute raisonnable concernant l'explication que vous nous avez donnée. Prendre quelque chose avec des pincettes est une expression en français, qui veut dire qu'il faut prendre les choses avec certaines réserves. Comment pouvons-nous savoir que ces études ont été menées avec rigueur et que, en tant que législateurs, vos amendements proposés sont conformes au niveau d'examen exigé en vertu de la Charte?

Mme Morency : Comme nous l'avons dit, le ministre est convaincu que le projet de loi est conforme à la Charte. Évidemment, nous ne sommes pas en mesure de faire des observations sur l'affaire à laquelle vous avez fait référence, mais vous êtes au courant des critères qui sont analysés. En effet, le ministre réfléchit à un argument crédible pour appuyer la mesure législative dans le cas où elle est contestée. Il décide si le projet de loi est raisonnable et s'il existe des arguments sérieux qui pourraient être présentés dans un tribunal. Tous les membres du comité savent qu'il arrive d'avoir des contestations fondées sur la Charte, et que les procès aboutissent parfois à des jugements de non-constitutionnalité, lesquels ne sont pas forcément maintenus en appel. Tout ce que nous pouvons faire est de vous rassurer que le ministre est persuadé que le projet de loi est conforme aux normes et à la Charte.

Le sénateur Joyal : Il y a de nombreux cas de principe de la détermination de la peine en lien avec la Charte. Je suis certain que votre ministère les surveille de près. Pourriez-vous nous expliquer la façon dont ce projet de loi cadre avec les conclusions

to the conclusions that the Canadian courts have through the years been establishing in framing the principles of sentencing for which you think this bill satisfies those requisites.

Ms. Morency: As my colleague mentioned, in terms of when a court comes to the sentencing process in a particular case, the Criminal Code provides very clear direction to the courts. They must consider very specific things, including the totality of the sentence imposed in light of the offender before the court, the specific circumstances of the offender and the offence, the impact on the community, and the need for rehabilitation and reparation. All of those factors are set out in the fundamental principles of sentencing in the Criminal Code.

When bills to amend the Criminal Code are introduced in Parliament, those principles will always influence how penalties are structured and how they will be interpreted by the courts. For example, a fundamental principle of sentencing in section 718.1 of the Criminal Code is that the sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. Each court will always be required to take these principles into account when they look at the case before them and when they look to sentence the offender as they find the offender before them. Certainly all of those factors are at play.

Where there is discretion because of undue hardship and a requirement to provide reasons why that discretion has been exercised but that is not materializing, Bill C-37 follows what is really in the law right now, which is that it should be imposed in all of these cases, unless there is undue hardship. That is the intent of the current law.

Under Bill C-37, an individual who is unable to pay will be able to take advantage of a fine option program, where it exists, or alternatives in those three jurisdictions that do not have a fine option program. Ultimately, as we have discussed, if at the end of the day the individual is truly unable to pay due to financial circumstances, the Supreme Court has clearly said that it would be unconstitutional to imprison that offender in that situation, and Bill C-37 does not change that. It respects that.

Senator Jaffer: Are you saying that the ruling in *Wu* is also applicable to victim surcharges? That is what you are saying.

Senator Baker: I have a final question concerning the statements made here today about judges. I always have sympathy towards judges because they have a big workload in front of them every day, case after case after case.

In saying that there is no record of the reasons for not imposing the surcharge or of the fact that the surcharge was not imposed, the law states here, in this section, that the reasons shall be given "in the record of the proceedings." Those are the words.

des tribunaux canadiens au fil des ans pour encadrer les principes de la détermination de la peine, qui comportent des prérequis que le projet de loi satisfait, selon vous?

Mme Morency : Comme l'ont indiqué mes collègues, le Code criminel fournit des indications très claires aux tribunaux en ce qui a trait à la détermination de la peine dans des cas particuliers. Les tribunaux doivent tenir compte de certains éléments très précis, notamment la totalité de la peine imposée en fonction du délinquant, les circonstances particulières au délinquant et aux actes criminels, les répercussions sur la collectivité, et les besoins de réadaptation et de réparation. Tous ces facteurs sont énoncés dans les principes fondamentaux de la détermination de la peine prévus dans le Code criminel.

Lorsque des projets de loi sont présentés au Parlement pour modifier le Code criminel, ces principes vont toujours avoir une influence sur la structure des sanctions et sur leur interprétation par les tribunaux. Par exemple, l'un des principes fondamentaux de la détermination de la peine énoncés à l'article 718.1 du Code criminel est que la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du délinquant. Chaque tribunal a toujours l'obligation de tenir compte de ces principes quand il est saisi d'une affaire et doit réfléchir à la peine à imposer au délinquant. Ces facteurs sont certainement tous importants.

Lorsque les tribunaux exercent leur discrétion en raison d'un préjudice injustifié, ils sont obligés de fournir des motifs, mais ils ne le font pas. Le projet de loi C-37 répète ce qui existe déjà dans la loi, à savoir qu'il faut imposer cette obligation dans tous les cas, sauf s'il y a un préjudice injustifié. C'est l'intention de la loi actuelle.

En vertu du projet de loi C-37, une personne qui n'est pas en mesure de payer une amende aura accès à un mode facultatif de paiement d'une amende où il existe, ou à une autre option dans les trois régions où ce mode facultatif de paiement n'existe pas. Tel que discuté, si la personne n'est pas en mesure de payer l'amende au bout du compte en raison de sa situation financière, la Cour suprême a clairement indiqué qu'il serait inconstitutionnel d'infliger une peine d'emprisonnement dans ces circonstances, et le projet de loi C-37 n'y change rien. Il respecte cette notion.

La sénatrice Jaffer : Voulez-vous dire que la décision dans l'affaire *Wu* s'applique aussi aux suramendes compensatoires? C'est ce que vous nous dites.

Le sénateur Baker : J'ai une dernière question concernant les déclarations faites ici aujourd'hui à propos des juges. J'ai toujours de la sympathie pour les juges parce qu'ils ont une lourde charge de travail à chaque jour, affaire après affaire après affaire.

En ce qui a trait au manquement d'inscrire au dossier les motifs pour la décision de ne pas imposer la suramende compensatoire ou au fait qu'une telle amende n'a pas été imposée, cet article de la loi indique que les motifs doivent être consignés « au dossier du tribunal ». C'est le libellé utilisé dans la loi.

If I want to find the record of a proceeding, I have to go to the court, get a tape recording and get somebody to transcribe it. If I have somebody's criminal record that says that they have been convicted of an offence and fined, I see the conviction and the fine. You never see a breakdown; you see the total fine. You do not see fine surcharge federal, fine surcharge provincial, as you would in a lot of cases on sentencing.

How can we say, with any certainty, that it is not in the record of the proceedings, unless you went and got every single proceeding that took place on sentencing and got somebody to transcribe it or listened to it on the tape? That is my confusion as to how we can come to the conclusion that judges are not imposing what they are supposed to be doing.

The reasons would be stated in the judgment, which is in the record of proceedings, so that is my confusion because there is no other record. There is the record. I guess you understand the question.

Ms. Arnott: I do, and we can point you to two sources. First, we can talk to you about the methodology we used in the New Brunswick study, where we found that source to be able to make the statements that we did. I will let my colleague do that.

As for the second source that we can point you to, we used one of the search engines and did a case law search for decisions where we found surcharge and waiver.

Senator Baker: You did a search of case law? You probably did a search of Westlaw, Carswell or Quicklaw. Those are the most accurate.

How do cases get reported? How does a judgment get reported? The judge himself reports it, or the prosecutor or the defence attorney submits it.

For the numbers of cases that are adjudicated, there is no rule that says that you have to report your judgment or your record of proceedings. Some judges have never had a case reported in their lives, yet they have been paid for twenty years. It just means it has not been reported, so I cannot see how you can depend on that source of material.

Ms. Arnott: That is one source.

Senator Joyal: On that unique source.

Ms. Arnott: That is right. I will let my colleague speak to the other source.

Ms. Morency: If I were to read from the New Brunswick study that we have referred to repeatedly, on page 16, a description is provided in terms of the methodology used — on-site review, for example, court offices and one permanent provincial court visited,

Si je veux avoir accès au dossier du tribunal, je dois me rendre au tribunal, obtenir un enregistrement audio et trouver quelqu'un pour en faire la transcription. Si je regarde le casier judiciaire d'un délinquant indiquant qu'il a été reconnu coupable d'un crime et qu'on lui a imposé une amende, je peux voir sa condamnation et l'amende. Il n'y a jamais de ventilation pour cette amende; on ne voit que le montant total. On n'indique pas la suramende compensatoire au niveau fédéral et au niveau provincial, comme on le verrait dans le dossier de détermination de la peine dans plusieurs cas.

Comment pouvons-nous dire avec certitude que cette suramende ne fait pas partie des dossiers du tribunal, sans aller chercher tous les enregistrements des audiences de détermination de la peine et sans les envoyer à la transcription ou les faire écouter? Je ne comprends pas trop comment on peut en venir à la conclusion que les juges ne font pas leur travail.

Les motifs devraient être indiqués dans les décisions qui figurent au dossier du tribunal, et c'est pourquoi je suis un peu perplexe puisqu'il n'y a aucun autre dossier. Il n'y a que le dossier du tribunal. J'espère que vous comprenez ma question.

Mme Arnott : Je la comprends et je peux vous donner deux sources d'information. Premièrement, je pourrais vous parler de la méthodologie que nous avons utilisée pour l'étude au Nouveau-Brunswick, pour laquelle nous avons trouvé des sources d'information nous permettant de faire nos déclarations. Je laisserai à mes collègues le soin de vous l'expliquer.

Pour la deuxième source d'information, nous avons utilisé un moteur de recherche et trouvé dans la jurisprudence des décisions contenant une suramende et une décision de ne pas l'imposer.

Le sénateur Baker : Vous avez cherché des précédents? Vous avez probablement utilisé Westlaw, Carswell ou Quicklaw. Ce sont les bases de données les plus exactes.

Comment les affaires sont-elles consignées? Comment les jugements sont-ils consignés? C'est le juge lui-même qui les consigne, ou le procureur ou l'avocat de la défense le fait.

Bien qu'il y ait un grand nombre de décisions judiciaires, aucun règlement ne stipule que les décisions ou les dossiers des tribunaux doivent être consignés. Certains juges n'ont jamais eu de décisions enregistrées bien qu'ils travaillent depuis 20 ans. Cela veut simplement dire que les décisions ne sont pas consignées. Je ne vois pas comment vous pouvez dépendre de cette source d'information.

Mme Arnott : C'est une de nos sources.

Le sénateur Joyal : C'est votre unique source.

Mme Arnott : C'est exact. Je donne la parole à ma collègue pour qu'elle puisse vous expliquer l'autre source.

Mme Morency : Je pourrais vous lire un extrait de l'étude au Nouveau-Brunswick, que nous avons mentionnée plusieurs fois. À la page 16, il y a une description des termes et de la méthodologie utilisée — par exemple, il y a les examens sur

informal discussions, court proceedings observed on several occasions. They looked at the paper trail and the court file and did some random sampling.

Is it 100 per cent? No. That is why studies like this always provide the methodologies and the limitations.

Does it provide a reasonable snapshot as to what is actually happening on a number of occasions? We suggest it does, but the committee might have a different view.

Senator Joyal: Is the fine option program applicable to any victim surcharge, or are there situations whereby those fine option programs would not be open for victim surcharges that someone does not have the means to pay?

Ms. Arnott: No. Each province and territory has set out the parameters of their fine option program, and I believe the Library of Parliament paper mentions the parameters. Some fine option programs right now do not allow the surcharge to be paid because that is what the code says right now.

Those provinces and territories will need to make changes to allow for the surcharge to be included. For provinces that do not have that provision, there is no exclusion for a kind of surcharge.

Senator Joyal: Do you know offhand how many provinces would have that exclusion?

Ms. Arnott: I have three in my head, but that is —

Senator Joyal: Any that we know?

Ms. Arnott: P.E.I. is the one that I am remembering right now.

Senator Batters: Is it possible that another source of knowledge about the lack of a federal mandatory surcharge has been a subject brought up at an FPT level for several years? It is the provinces that employ the prosecutors in many of these cases. In discussions with the prosecutors about what is happening in the courtrooms on a daily basis, it is my understanding that this is a subject that has been brought up for quite some time at an FPT level.

Ms. Arnott: Amendments made in 2000 were the subject of discussion at the FPT group. It has also been discussed at FPT meetings. The Attorney General of Manitoba made proposals in 2005, and in subsequent years it was discussed at an officials' level.

The Chair: Thank you, witnesses. I appreciate your contributions today to our deliberations.

(The committee adjourned.)

place, les visites au bureau de certaines cours et d'une cour provinciale permanente, des discussions informelles et une observation de plusieurs procédures judiciaires. Ils ont vérifié la trace documentaire et les dossiers des tribunaux et effectué un échantillonnage aléatoire.

Est-ce qu'on peut tout couvrir à 100 p. 100? Non, et c'est pour cette raison que ce type d'étude comporte toujours une description des méthodologies et des limites.

Cette étude nous donne-t-elle une idée raisonnable de ce qui se passe sur le terrain? Nous croyons que oui, mais les membres du comité vont peut-être avoir une opinion différente.

Le sénateur Joyal : Peut-on avoir recours au mode facultatif de paiement d'une amende dans le cas de toute suramende compensatoire? Y a-t-il des cas où un délinquant qui ne peut pas payer cette amende n'aurait pas accès au mode facultatif de paiement d'une amende?

Mme Arnott : Non. Chaque province et territoire a établi des critères d'admissibilité pour le mode facultatif de paiement d'une amende, et je crois que le document préparé par la Bibliothèque du Parlement en fait mention. Certains modes de paiement ne permettent pas actuellement à la suramende d'être payée parce que c'est ce qui est prévu dans le code.

Les provinces et les territoires devront modifier leur programme pour que la suramende compensatoire puisse en faire partie. Il n'y a pas d'exemption de suramende dans les provinces qui n'ont pas de mode facultatif de paiement.

Le sénateur Joyal : Savez-vous combien de provinces ont cette exemption?

Mme Arnott : Je crois qu'il y en a trois, mais...

Le sénateur Joyal : Est-ce qu'on les connaît?

Mme Arnott : L'une d'entre elles est l'Île-du-Prince-Édouard.

La sénatrice Batters : Serait-il possible qu'on ait discuté, à des réunions FPT au cours des dernières années, d'une autre source d'information à propos du fait que la suramende compensatoire n'est pas suffisamment imposée au niveau fédéral? Dans un grand nombre de ces cas, les procureurs relèvent des provinces. D'après ce que j'ai compris des discussions avec les procureurs concernant ce qui se passe dans les salles d'audience au quotidien, c'est un sujet de discussion qui a été soulevé à maintes reprises dans les réunions FPT au cours des dernières années.

Mme Arnott : Les modifications apportées en 2000 ont fait l'objet de discussions au sein du groupe FPT. Elles ont aussi été discutées aux réunions FPT. Le procureur général du Manitoba a présenté des propositions en 2005; les responsables ont discuté de ces propositions dans les années suivantes.

Le président : Je tiens à remercier nos témoins. Vous avez beaucoup contribué à notre discussion aujourd'hui.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Thursday, March 7, 2013

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code, met this day at 11:02 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good morning, and welcome, colleagues, invited guests and members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are meeting today to continue our consideration of Bill C-37, An Act to amend the Criminal Code. This bill amends the Criminal Code to change the rules concerning victim surcharges. The main changes proposed by the bill are to double the victim surcharge amount, to remove the "undue hardship" exemption and to introduce the possibility of using the "fine option program" to pay a victim surcharge.

As a reminder to those watching, these committee hearings are open to the public and also available via webcast on the parl.gc.ca website. You can find more information on the schedule of witnesses on the website under "Senate Committees."

For today's meeting, I am pleased to introduce to the committee Heidi Illingworth, Executive Director of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime; Catherine Latimer, Executive Director of the John Howard Society of Canada; and Jo-Anne Wemmers, a professor in the Department of Criminology at the Université de Montréal.

Ms. Illingworth will begin and then we will move down the line with opening statements.

Heidi Illingworth, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: The Canadian Resource Centre for Victims of Crime is pleased to appear before you this morning in support of Bill C-37, the increasing offenders' accountability for victims bill.

Since 1993, our centre has provided a voice for victims of crime and survivors of serious violence in Canada. We offer long-term support, information resources and advocacy to hundreds of victims and their family members each year.

The CRCVC did not arise out of a single event. We work on the front line with persons impacted by many different forms of crime and violence.

The purpose of the bill is to double the victim surcharge amounts and to make them mandatory for all offenders convicted of a criminal offence. I will not go into what exactly it amends as

OTTAWA, le jeudi 7 mars 2013

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 11 h 2, pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite la bienvenue à mes collègues, à nos invités et aux membres du public qui assistent aujourd'hui aux délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous nous réunissons aujourd'hui pour poursuivre l'examen du projet de loi C-37, Loi modifiant le Code criminel, qui vise à modifier le Code criminel pour changer les règles relatives à la suramende compensatoire. Les principales modifications proposées consistent à doubler le montant de la suramende compensatoire, à retirer l'exemption pour cause de « préjudice injustifié » et à ajouter le recours possible au « mode facultatif de paiement d'une amende » pour le paiement de la suramende compensatoire.

Je rappellerai aux personnes qui suivent nos délibérations que les séances du comité sont ouvertes au public et sont également offertes en webdiffusion sur le site web parl.gc.ca. Vous y trouverez également de plus amples renseignements sur la comparution des témoins sous la rubrique « Comités sénatoriaux ».

Pour la séance d'aujourd'hui, j'ai le plaisir de vous présenter Heidi Illingworth, directrice générale du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes; Catherine Latimer, directrice générale à la Société John Howard du Canada; et Jo-Anne Wemmers, professeure titulaire à l'École de criminologie de l'Université de Montréal.

Mme Illingworth commencera, puis nous entendrons dans l'ordre les autres témoins.

Heidi Illingworth, directrice générale, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes : Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes est heureux de comparaître devant vous ce matin pour appuyer le projet de loi C-37, Loi sur la responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes.

Depuis 1993, notre centre se fait la voix des victimes de crimes et de ceux qui ont survécu à de graves crimes violents au Canada. Chaque année, nous offrons du soutien à long terme et des ressources d'information à des centaines de victimes et à leurs familles, et nous nous portons à leur défense.

Le CCRVC n'a pas vu le jour après un seul incident. Nous travaillons en première ligne auprès des personnes touchées par de nombreuses formes de crimes et de violence.

Le projet de loi vise à doubler le montant de la suramende compensatoire et à rendre cette dernière obligatoire pour tous les contrevenants déclarés coupables d'une infraction criminelle. Je

you have already highlighted that, but we strongly support Bill C-37 as written. Brought into being in 1989, the victim surcharge was created to help fund provincial and territorial victim services. Without making the victim fine surcharge mandatory, judges across Canada will continue waiving fine surcharges that they are supposed to levy against offenders, and services for victims will continue to suffer.

We know from research conducted by the Department of Justice that judges waive the fine consistently. In New Brunswick, in 2006 it was found the surcharge was waived in two thirds of 62,000 cases over five years, costing the province millions of dollars in lost revenue for victims. That report stated:

. . . it appears that mere assertions of an inability to pay by offenders or perceptions by judges that the offender cannot pay are sufficient to prove undue hardship . . .

We know that victim services in New Brunswick, Ontario and the Northwest Territories have been impacted negatively as a result of judges waiving the fine. While judges are supposed to justify their decisions for waiving charges, the information was not included in 99 per cent of 861 court files that were reviewed for the DOJ study.

Making the fine surcharge mandatory means provincial programs to assist and support victims of crime will be more adequately funded. Our hope is that this will improve the services that are currently available to victims across the country, many of whom are understaffed and overworked. We should not see vital programs or services for victims closing their doors.

We believe that offenders should be held accountable to their victims and also held responsible for the harm they have caused. It is not unreasonable for offenders, especially those heading into the federal prison system where they will earn small wages, to have to pay 30 per cent of a fine, \$100 in the event of a summary conviction or \$200 upon indictable conviction.

We ask you to ensure that the surcharge is no longer waived by judges, who we feel are placing the interests of offenders above those of victims and survivors. Support services are vitally important for the resiliency of crime victims in Canada, and it is simply not acceptable that these programs suffer further cutbacks or closures.

Catherine Latimer, Executive Director, John Howard Society of Canada: It is a great pleasure to be before the Senate committee on this important bill.

n'entrera pas dans les détails des modifications, puisque vous en avez déjà parlé, mais nous appuyons fermement le projet de loi C-37 dans sa version actuelle. Instaurée en 1989, la suramende compensatoire a été créée pour financer les services offerts aux victimes dans les provinces et territoires. Si on ne la rend pas obligatoire, les juges du pays continueront d'exempter les contrevenants de la suramende qu'ils devraient leur imposer, et ce sont les services aux victimes qui écoperont.

Les recherches menées par le ministère de la Justice nous ont appris que les juges omettent régulièrement d'imposer la suramende. Au Nouveau-Brunswick, en 2006, on a constaté qu'elle n'avait pas été imposée dans les deux tiers des 62 000 affaires traitées sur une période de cinq ans, ce qui a fait perdre à la province des millions de dollars en revenus destinés aux victimes. Ce rapport indique ce qui suit :

[...] Il semble actuellement qu'il suffit que le contrevenant affirme qu'il n'a pas les moyens de payer ou que le juge pense que c'est le cas [...] pour que le préjudice injustifié soit établi [...]

Nous savons que cette pratique a eu un effet néfaste sur les services aux victimes au Nouveau-Brunswick, en Ontario et dans les Territoires du Nord-Ouest. Même si les juges sont censés justifier leur décision de ne pas imposer la suramende, ils ont omis de le faire dans 99 p. 100 des 861 dossiers examinés dans le cadre de l'étude du ministère de la Justice.

En rendant la suramende obligatoire, les programmes provinciaux qui aident et soutiennent les victimes de crimes seront financés plus adéquatement. Nous espérons que cette mesure aura pour effet d'améliorer les services actuellement offerts aux victimes des quatre coins du pays, puisque dans bien des cas, on manque de personnel et on est débordé. Il ne faudrait pas que des programmes ou des services essentiels pour les victimes ferment leurs portes.

Nous considérons que les contrevenants devraient être responsabilisés à l'égard de leurs victimes et être tenus responsables du tort qu'ils ont causé. Ce n'est pas déraisonnable de demander aux contrevenants, particulièrement ceux détenus dans le système carcéral fédéral, où ils gageront un modeste revenu, de payer 30 p. 100 d'une amende, soit 100 \$ pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou 200 \$ pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par mise en accusation.

Nous vous demandons de veiller à ce que les juges n'exemptent plus les contrevenants de payer la suramende, car nous considérons qu'ils font passer les intérêts des contrevenants avant ceux des victimes et des survivants. Les services de soutien revêtent une importance capitale pour la résilience des victimes de crimes au Canada, et il est tout simplement inacceptable que ces programmes fassent l'objet de nouvelles réductions ou de fermeture.

Catherine Latimer, directrice générale, Société John Howard du Canada : C'est avec grand plaisir que je témoigne devant le comité sénatorial au sujet de cet important projet de loi.

Those of you who may know about the John Howard Society know that we deliver services in 60 front-line offices across the country, many of which are dedicated to supporting victims through direct services, restorative justice, victim offender mediation. All the John Howards contribute to victim prevention by working with those at risk of offending or reoffending. We believe that our work helps to make communities safer.

I think we all share an interest in ensuring that there is adequate funding for victim services, but we have some reservations about Bill C-37 and its ability to do that. I want to highlight four components of our concern.

One is the undue financial hardship. That relates to removing the discretion of the judiciary to waive the surcharge where it would result in financial hardship. This could really lead to harsh consequences for the poor, the mentally ill and the marginalized. While it might be possible to participate in fine option programs, they are not universally available and many people, owing to senility, FASD or mental health issues, cannot complete or participate in fine option programs.

I should also point out that if a judge is looking to impose a fine, the fundamental principles of justice suggest that they must look at the ability of the person to pay and the availability of fine option programs before they are able to impose a monetary penalty for the person; but the surcharge program circumvents those particular safeguards and allows fines to be imposed on people who the judge may know at first instance are unable to pay for those.

The process would be that the fine would be imposed and the person, if they defaulted, would be subject to imprisonment. They would then need to reappear before a court and argue on the basis of a Supreme Court of Canada decision in *R. v. Wu* that it would be inappropriate for them to be imprisoned. This would take two appearances before crowded courts for the poor when one might have sufficed, and it subjects them to possible remand and custody.

I point out that many people may well refuse to pay the fine surcharge and find themselves in custody because they are unwilling to pay it. A newspaper article from May 2011 points to an Alberta man who refused to pay a victim fine surcharge for a public transit infraction. He was detained in the Edmonton Remand Centre and was killed. Many of these provincial facilities are crowded and dangerous places where you do not necessarily want people who are defaulting on minor fines to be contained.

Ceux d'entre vous qui connaissent la Société John Howard savent que nous offrons des services dans 60 bureaux de première ligne dans toutes les régions du pays, dont bon nombre s'emploient à aider les victimes en fournissant des services directs de justice réparatrice et de médiation entre la victime et le contrevenant. Tous les employés de la Société John Howards contribuent à empêcher qu'il y ait de nouvelles victimes en travaillant avec ceux qui risquent de commettre un crime ou de récidiver. Nous croyons que nos efforts contribuent à rendre nos communautés plus sécuritaires.

Je crois qu'il est de l'intérêt de tous de veiller au financement adéquat des services aux victimes. Nous avons toutefois quelques réserves au sujet du projet de loi C-37 et de sa capacité d'assurer ce financement. J'aimerais souligner quatre composantes qui nous préoccupent.

Il y a d'abord la disposition relative au préjudice injustifié, qui vise à retirer aux juges le pouvoir discrétionnaire d'exempter le contrevenant du paiement d'une suramende compensatoire s'il considère qu'il en découlerait un préjudice financier. Cette mesure pourrait vraiment avoir des conséquences dramatiques pour les démunis, les personnes atteintes de maladie mentale et les marginalisés. Même si ces personnes pourraient participer à des programmes de substitution d'amende, ces programmes ne sont pas offerts universellement et bien des gens, parce qu'ils sont atteints de sénilité, de troubles causés par l'alcoolisation fœtale ou de maladie mentale, ne peuvent s'en prévaloir.

Je ferais également remarquer que si un juge cherche à imposer une amende, il doit, en vertu des principes fondamentaux de justice, évaluer la capacité du contrevenant de payer et envisager le recours aux programmes de substitution d'amende avant de lui infliger une sanction pécuniaire; le programme de suramende change toutefois la donne en permettant au juge d'imposer des amendes à des gens dont il sait peut-être, dès le départ, qu'ils sont incapables de payer.

Selon le processus prévu, l'amende serait imposée au contrevenant, qui s'expose à une peine de prison s'il ne la paie pas. Il devrait alors comparaître de nouveau devant la cour et invoquer la décision de la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Wu* pour faire valoir que l'incarcération n'est pas appropriée. Le pauvre devait comparaître deux fois devant des tribunaux bondés alors qu'une seule aurait suffi, en plus de risquer un renvoi et une incarcération.

Or, bien des gens pourraient refuser de payer la suramende et se retrouver en prison en raison de leur refus, comme cet homme de l'Alberta qui a refusé de payer la suramende compensatoire pour une infraction commise dans le transport en commun, qui a fait l'objet d'un article paru dans la presse en mai 2011. Incarcéré au centre de détention d'Edmonton, il s'est fait tuer. Un grand nombre des établissements provinciaux sont des endroits bondés et dangereux où on ne veut pas nécessairement envoyer des gens qui n'ont pas payé une petite amende.

The second major concern relates to the disproportionate nature of some of these penalties. A sentence is intended to reflect the proportionate penalty relative to the seriousness of the offence and the degree of responsibility of the offenders. Victim surcharges are regarded as additional penalties imposed on convicted offenders, and these add-on penalties may well make the initial penalty disproportionate to the seriousness of the offence. These fixed surcharges cannot be calibrated to the seriousness of the offence or the offender's ability to pay, and they will have a particularly harsh effect on the poor and marginalized.

We would also argue that this will actually fail to make offenders more accountable to their victims. Many programs, like restorative justice, succeed in making offenders more aware of the impact of their crimes on victims, help victims and lead to a reduction of recidivism. It is unlikely that a surcharge, per say, will make the offender more accountable to his victim. The surcharges are not linked to the degree of harm experienced by the victim. In fact, they are applied in victimless crimes where the offender self-harms by the offence, such as through drug use. The failure to link the surcharge to the circumstances of the victim will not serve to make the offender more accountable to his or her victim. It could likely build cynicism, which is the opposite of the stated policy intent.

The fourth concern we have is the questionable economics that may underpin these. I think we are all interested in a reliable source of funds for victim services, but it is hard to believe that the imposition of a surcharge or a tax on a largely poor and marginalized group will produce the funds required. A serious costing of this regime needs to be done.

The recently released report from the Corrections and Conditional Release statistics shows that there are about 250,000 convictions in a year. If an average fine surcharge of \$150 is imposed, you are looking at a possible generation of revenues of about \$40 million for victim services. Many, however, will not have the funds and will opt for fine option programs or serve time in lieu.

The John Howard Society runs fine option programs in some locations. There are costs involved with running such programs, and they do not generate revenue for victim services; they are alternatives to it, and their use will greatly reduce the potential revenues for victim services.

The same statistics report indicates that the per diem cost for federal corrections in 2010-11 was \$313 a day. If only 10 per cent defaulted and spent five days in jail, the cost to the state would be about \$40 million. This does not include the cost of the additional

Le deuxième point qui nous préoccupe beaucoup est la nature disproportionnée de certaines sanctions. La peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant. Les suramendes compensatoires sont considérées comme des sanctions supplémentaires infligées aux contrevenants jugés coupables, et ces sanctions supplémentaires pourraient bien rendre la sanction initiale disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction. Les suramendes étant fixes, elles ne peuvent être adaptées à la gravité de l'infraction ou à la capacité du contrevenant de payer, et elles auront un effet particulièrement dévastateur sur les démunis et les marginalisés.

Nous ferions également valoir que cette mesure ne responsabilisera pas les contrevenants à l'égard de leurs victimes. De nombreux programmes, comme celui de justice réparatrice, réussissent à sensibiliser les contrevenants aux répercussions de leurs crimes sur les victimes, à aider ces dernières et à réduire les cas de récidive. Il est peu probable qu'une suramende réussisse en soi à responsabiliser les contrevenants à l'égard de leurs victimes. Elle n'a aucun lien avec l'importance du tort subi par la victime. En fait, ces suramendes sont appliquées dans le cas de crimes qui ne font pas de victime, quand un contrevenant se cause du tort à lui-même en consommant de la drogue, par exemple. S'il n'y a pas de lien entre la suramende et la situation de la victime, le contrevenant ne sera pas davantage responsabilisé à l'égard de sa victime. Il pourrait n'en être que plus cynique, ce qui est contraire à l'intention établie de la politique.

Nous nous préoccuons également de la validité des fondements économiques de la mesure. Nous souhaitons tous, je crois, que les services aux victimes disposent d'une source de financement fiable; il est toutefois difficile de croire que l'imposition d'une suramende ou d'une taxe à un groupe largement pauvre et marginalisé permettra de réunir les fonds nécessaires. Il faut examiner sérieusement l'aspect financier de ce régime.

Le rapport publié récemment sur les statistiques relatives au système correctionnel et la mise en liberté sous condition dénombre environ 250 000 condamnations par année. Si l'on impose en moyenne une suramende de 150 \$, on pourrait générer des revenus d'environ 40 millions de dollars pour les services aux victimes. Mais comme de nombreux contrevenants ne pourront pas payer, ils se tourneront vers les programmes de substitution d'amende ou iront en prison à la place.

La Société John Howard offre des programmes de substitution d'amende à quelques endroits. Ces programmes occasionnent des frais et ne génèrent aucun revenu pour les services aux victimes. Ce sont des solutions de rechange dont l'utilisation réduira considérablement les revenus potentiels destinés aux services aux victimes.

Le même rapport statistique indique que le coût d'un prisonnier pour les services correctionnels s'élevait à 313 \$ par jour en 2010-2011. Si seulement 10 p. 100 des contrevenants ne paient par la suramende et passent cinq jours en prison, la facture

court appearance, which would also be borne by the state. The regime might well cost the taxpayers more than the surcharge could generate for victims services.

In conclusion, the John Howard Society of Canada strongly supports effective programs for victims and victim prevention and urges that there be a reliable source of funds for these programs. The committee might well want to look at a legislative amendment that allows the provinces to allocate a certain percentage for victim services. This might be more effective than the proposed victim surcharges and would avoid problems with disproportionate penalties and financial hardships. I would refer the committee to subsection 53(1) of the Youth Criminal Justice Act, where such a provision is included.

Increasing surcharges and making them mandatory will not achieve the policy objective of increasing accountability of offenders to victims. The amendments proposed in Bill C-37 will, however, have serious implications for the poorest and most marginalized facing criminal charges. Without an amendment allowing judicial discretion to waive victim surcharges when they would result in hardship, we can expect to see injustice and inhumanity flowing from the bill. More brain-injured, developmentally delayed, senile and mentally ill will default on surcharges and find themselves in increasingly crowded, dangerous provincial jails.

We urge the committee not to proceed with the bill; and if it does, we ask the committee to amend Bill C-37 to allow judicial discretion to exempt the offender from having to pay the surcharge where it would result in undue hardship.

Jo-Anne Wemmers, Professor, Department of Criminology, Université de Montréal, as an individual: Thank you for inviting me to come here today. It is my pleasure to speak to the Senate. As you know, I am a professor at L'école de criminologie at the Université de Montréal, where I teach victimology to graduate and undergraduate students.

Also perhaps interesting for today is that before I returned to Canada, I worked at the Ministry of Justice in the Netherlands for about 10 years as an expert in victim issues. While I was there, we addressed, among other things, what we called the victim tax, which is in effect the victim surcharge. At the end of the day, the Dutch government decided not to impose or introduce a victim tax for many of the reasons that I will present to you today.

s'élèvera à 40 millions de dollars, et c'est sans compter les frais de la comparution supplémentaire en cours, qui seront également assumés par l'État. Le régime pourrait bien coûter aux contribuables une somme supérieure à celle que la suramende permettait de générer pour les services aux victimes.

En conclusion, la Société John Howard du Canada appuie sans réserve les programmes efficaces de prévention et d'aide aux victimes, et réclame qu'on leur accorde une source de financement fiable. Le comité pourrait envisager d'apporter une modification législative autorisant les provinces à affecter un certain pourcentage de fonds aux services aux victimes. Cette mesure pourrait être plus efficace que les suramendes compensatoires proposées et permettrait d'éviter des problèmes relatifs aux sanctions disproportionnées et aux préjudices financiers. Je vous proposerais à cette fin de consulter le paragraphe 53(1) de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, qui comprend une telle disposition.

Ce n'est pas en augmentant les suramendes et en les rendant obligatoires qu'on atteindra l'objectif stratégique de responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes. Par contre, les modifications proposées dans le projet de loi C-37 auront de graves répercussions sur les personnes les plus pauvres et les plus marginalisées visées par des accusations criminelles. Si on n'apporte pas un amendement accordant aux juges le pouvoir discrétionnaire d'exempter le contrevenant du paiement d'une suramende compensatoire si cette mesure lui causait un préjudice, on peut s'attendre à ce que le projet de loi engendre injustice et inhumanité. Un plus grand nombre de personnes souffrant d'un dommage au cerveau, d'un retard de développement, de sénilité ou de maladie mentale ne pourront payer les suramendes et se retrouveront dans des prisons provinciales de plus en plus bondées et dangereuses.

Nous demandons instamment au comité de ne pas adopter le projet de loi C-37. S'il décide toutefois de le faire, nous lui demandons de le modifier pour accorder aux juges le pouvoir discrétionnaire d'exempter les contrevenants du paiement de la suramende compensatoire si cette mesure causait à ces derniers un préjudice injustifié.

Jo-Anne Wemmers, professeure, École de criminologie, Université de Montréal, à titre personnel : Je vous remercie de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui. C'est avec plaisir que je m'adresse au Sénat. Comme vous le savez, je suis professeure titulaire à l'École de criminologie de l'Université de Montréal, où j'enseigne la victimologie aux étudiants de premier et de deuxième cycles.

Sachez en outre qu'avant de revenir au Canada, j'ai travaillé pendant environ 10 ans pour le ministère de la Justice des Pays-Bas à titre de spécialiste en questions relatives aux victimes. Au cours de mon passage là-bas, nous nous sommes notamment penchés sur ce que nous appelions la taxe d'aide aux victimes, qui est en fait une suramende compensatoire. Le gouvernement des Pays-Bas a finalement décidé de ne pas adopter ou imposer une telle taxe pour une panoplie de raisons, que je vous présenterai aujourd'hui.

Victim surcharges, since they were introduced back in the 1980s here in Canada, have had several problems. One is that they never brought in a lot of money to pay for victim services. I recall that when I first returned to Canada, to Quebec, victim services, which were funded entirely through victim surcharges, did not have enough money to buy office supplies, pencils, because there was a lack of funds for the program.

That situation changed when the province modified its legislation so that traffic violations, for example, could have a surcharge imposed on it, because that is where the fines really come in. That is where the money comes in. That is where you have people who can pay these types of charges.

Since then, there has been tremendous growth in victim services in Quebec over the last 10 years, and it is largely due to this provincial change rather than the federal surcharge. I think that is something to consider, the role that the provinces play in all of this. I saw from the records from yesterday that this was brought up as well, the question of where the provinces stand on this. I think that is something that needs further attention.

As much as the surcharge has brought in more money in Quebec at a provincial level, I can also say, being on the board of victims support in the area of Laval in Quebec, that one of the downsides is that it has made it really hard to manage victim services. From one year to the next, we do not know how much money will be coming in, which means we cannot plan long-term policy. We cannot say that in five years we want to be able to better serve this group because we do not know how much money we will have.

It leads to the strange situation that sometimes, at one level, we are sort of hoping that crime stays high because we will be able to maintain a certain level of funding, and that is a dysfunctional situation. There is a responsibility of the state here to ensure that victims are cared for, that victim services are present, and to allow for proper planning and management of services in order to meet the needs that are there. No doubt victims have important needs. These include support and also compensation as a form of reparation for victims. Victims, without a doubt, value accountability, which I understand is the subtitle of this bill: increasing offenders' accountability for victims.

This act would not see offenders compensating their victims but would have them pay money to the state. It is a tax, in effect, money paid to a symbolic victim, a faceless victim, but it does not bring the accountability of one offender to his or her victim and it does not provide the recognition to the individual victim that they seek from their offender. In that sense, it still stays very far away from reaching the goal of offender accountability.

Depuis leur instauration au Canada vers la fin des années 80, les suramendes compensatoires ont causé plusieurs problèmes. Elles n'ont notamment pas permis de récolter des sommes importantes pour payer les services aux victimes. Je me souviens qu'à mon retour au Canada, au Québec plus précisément, les services aux victimes, qui étaient presque entièrement financés au moyen des suramendes compensatoires, n'avaient pas assez d'argent pour acheter des fournitures de bureau, comme des crayons, parce que le programme manquait de fonds.

Cette situation a changé quand la province a modifié la loi pour imposer des suramendes pour des infractions aux règlements de la circulation, par exemple, car c'est de là que les amendes deviennent vraiment utiles. C'est là qu'on peut vraiment récolter des fonds, car les gens visés sont en mesure de payer les frais.

Depuis lors, les services aux victimes ont connu une croissance exponentielle en 10 ans au Québec, une situation largement attribuable à la modification apportée par le gouvernement provincial plutôt qu'à la suramende fédérale. Je crois qu'il faudrait se pencher sur le rôle que les provinces jouent dans ce dossier. J'ai constaté, en consultant le compte rendu de la séance d'hier, que la question de la position des provinces à ce sujet a également été abordée. C'est, je crois, un point auquel il faudrait porter davantage attention.

Même si la suramende a permis à la province du Québec de recueillir plus d'argent, je peux aussi vous dire, puisque je travaille pour les services aux victimes dans la région de Laval, au Québec, que cette mesure a aussi l'inconvénient de rendre ces services très difficiles à gérer. D'une année à l'autre, nous ne savons pas combien d'argent nous recevrons, ce qui nous empêche de planifier la politique à long terme. Nous ne pouvons pas dire que nous voulons pouvoir mieux aider un certain groupe dans cinq ans, car nous ignorons combien d'argent nous aurons.

Ainsi, on se retrouve parfois étrangement à espérer, d'une certaine manière, que le taux de criminalité demeure élevé pour nous permettre de conserver un certain niveau de financement, et c'est une situation dysfonctionnelle. Il est de la responsabilité de l'État de veiller à ce qu'on s'occupe des victimes, qu'on offre à ces dernières des services, et qu'on puisse planifier et gérer convenablement ces services afin de satisfaire aux besoins. Il ne fait aucun doute que les victimes ont des besoins importants, comme le soutien et le dédommagement, qui tient lieu de réparation. Les victimes accordent donc indéniablement de l'importance à la responsabilisation, qui figure, à ce que je comprends, dans le titre subsidiaire du projet de loi : Loi sur la responsabilisation des contrevenants à l'égard des victimes.

En vertu de cette mesure législative, les contrevenants ne dédommageraient pas leurs victimes, mais verseraient de l'argent à l'État. C'est, en fait, une taxe, de l'argent versé à une victime symbolique, dénuée de visage, qui ne responsabilise en rien le contrevenant à l'égard de sa victime et ne permet pas à cette dernière d'obtenir de la part du contrevenant l'admission de ses torts envers elle, comme elle voudrait qu'il le fasse. En ce sens, le projet de loi reste encore très éloigné de son objectif de responsabilisation du contrevenant.

Accountability is about holding offenders responsible to their victims, and reparation emphasizes that accountability. Why not then enhance possibilities for victims to receive reparation in the criminal justice process? Why not then facilitate ways for victims to obtain compensation from their offender rather than paying a certain fixed amount to the state in the hope that somehow that will trickle down to some victim somewhere in the country?

All the research suggests that reparation is important to victims. That is something that needs to be understood. Victims often do not receive reparation, so it is something we should look at in terms of how to enhance reparation. The research shows us that victims would rather have partial compensation from their offender rather than full compensation from a third party, such as the state or an insurance company, because in part it is recognition. It provides validation of the victim, and I think also validation from the offender.

Possibilities for reparation could be enhanced by increasing opportunities for victims and offenders to participate in restorative justice programs. These already exist across the country.

Possibilities for victim compensation could also be enhanced by including reparation to victims in the sentence, for example, using information from the victim impact statement to determine victims' needs for reparation and finding a way to include that in the sentence in payment of compensation. To my knowledge, that is not happening on a systematic basis right now.

Without having to change the law, there are ways we could enhance reparation possibilities for victims, holding offenders accountable to pay reparation to their victims.

There is also a future problem, which has been raised in several of the discussions that I have been reading on this topic: What will this cost? What will the price be in terms of the most vulnerable people within our society? Will people end up going to jail because they are unable to pay the fines?

When I read yesterday's discussions, I found it very unclear. Some people say no; other people say yes; and others say, well, maybe. If the risk is there, that is a real concern, particularly because it does not address the question of accountability and victims' needs in the most direct sense of the word. We should probably shy away from that.

If the problem is that judges are not imposing the victim surcharge, maybe they have good reasons for doing so, and that issue should be addressed. Perhaps there should be further research to find out if what we saw in New Brunswick is

La responsabilisation consiste à tenir les contrevenants responsables de leurs actes envers leurs victimes, et la réparation renforce cette démarche. Pourquoi alors ne pas accroître les possibilités qu'ont les victimes de recevoir réparation dans le cadre du processus de justice pénale? Pourquoi ne pas favoriser les moyens par lesquels elles obtiendraient un dédommagement de leurs agresseurs au lieu d'obliger ces derniers à payer un montant fixe à l'État en espérant que quelques victimes reçoivent des miettes quelque part aux pays?

Toutes les recherches indiquent que la réparation compte beaucoup pour les victimes. C'est quelque chose qu'il faut comprendre. Les victimes ne reçoivent souvent aucune réparation; il faudrait donc voir comment on peut améliorer cette situation. Les recherches nous montrent que les victimes préféreraient recevoir un dédommagement partiel du contrevenant qu'un dédommagement complet de la part d'un tiers, comme l'État ou une compagnie d'assurances, parce qu'il s'agit d'une forme d'admission du tort causé. Il s'agit d'une validation pour la victime et également, à mon avis, d'une validation de la part du contrevenant.

On pourrait améliorer les possibilités de réparation en offrant aux victimes et aux contrevenants plus d'occasions de participer aux programmes de justice réparatrice. On le fait déjà dans diverses régions du pays.

On pourrait également améliorer les possibilités de dédommagement des victimes en imposant des peines prévoyant des mesures réparatrices. On pourrait, par exemple, utiliser les renseignements figurant dans le résumé d'impact de la victime pour savoir quels sont les besoins de cette dernière sur le plan de la réparation et en tenir compte lors du prononcé de la peine afin de lui faire verser un dédommagement. À ce que je sache, on ne le fait pas systématiquement à l'heure actuelle.

Sans avoir à modifier la mesure législative, on pourrait améliorer les possibilités de réparation des victimes en exigeant que les contrevenants leur versent un dédommagement.

Il y a également un problème qui se posera dans l'avenir, qui a fait surface dans plusieurs discussions dont j'ai pris connaissance à ce sujet : combien coûtera cette mesure? Quel sera le prix que paieront les plus vulnérables de notre société? Se retrouveront-ils derrière les barreaux parce qu'ils sont incapables de payer les amendes?

Quand j'ai lu le compte rendu de la séance d'hier, j'ai trouvé que ce n'était vraiment pas très clair. Certains affirment que non, d'autres prétendent que oui, alors que d'autres restent indécis. S'il existe un risque, alors c'est un vrai problème, particulièrement parce que le projet de loi ne permet pas de régler la question de la responsabilisation et des besoins des victimes au sens le plus direct du mot. C'est quelque chose qu'il vaudrait probablement mieux éviter.

Si le problème vient du fait que les juges n'imposent pas les suramendes compensatoires, c'est peut-être parce qu'ils ont de bonnes raisons d'agir ainsi et qu'il faudrait s'attaquer à la question. Peut-être conviendrait-il d'effectuer des recherches plus

representative of what is happening in the other provinces and how to address the question of poor implementation of laws, thinking other laws will now suddenly change a reluctance among a group who are highly educated, professional, and, I assume, know what they are doing.

This leads me to my final point, which is something that Jan van Dijk, an international scholar in the area of victimology, once said in 1983, in a paper, when he referred to these types of measures as what he called “victimology” — not “victimology” — doing things thought to be beneficial to victims without any thought to the consequences for victims or for other parties. I think there is room for thought and further reflection to meet victims’ needs in a more concrete way other than this bill that is now proposed.

The Chair: Thank you. We will begin the questions with Senator Jaffer.

Senator Jaffer: I want to thank all three of you for being here. I understand that you all work on behalf of victims in different capacities and for the benefit of victims.

Professor, you may have read about some of my angst concerning this bill. I want to be fair to what justice was saying. If I am not, I am sure my colleagues will correct me.

This bill removes the undue hardship consideration from a judge. However, in places where there is a fine option, which does not exist in every province, the person goes through that process, and if they are unable to pay, there is a waiver. I do not understand the difference between undue hardship and a waiver. To me, a waiver happens when you cannot pay. My preoccupation, especially when you read figures that there are more and more Aboriginal people in prison, is that more people will be sent to jail. I worked in the system and I know who goes to jail — people who cannot pay the fine.

Professor, I would like you to address the issue around the *Wu* case to start off. I think the surcharge affects the *Wu* case. How do you see it?

Ms. Wemmers: First of all, I am a professor in criminology, not a professor in law, so I am probably not the best one to quote all these legal cases.

I can say that we have to ask ourselves what we want to achieve with this. If it is about better meeting victims’ needs, is this the way we will do it? If there is any concern about victimizing the most vulnerable population, so the secondary effects, perhaps we should explore other avenues to do that.

poussées pour voir si la tendance décelée au Nouveau-Brunswick témoigne de ce qui se passe dans les autres provinces et déterminer comment on pourrait régler la question de l’application laxiste des lois, en pensant que d’autres lois corrigeront soudainement les réticences d’un groupe de professionnels fort instruits qui, je présume, savent ce qu’ils font.

Voilà qui me mène au dernier point de mon exposé, où je reprendrai les propos de Jan van Dijk, une sommité internationale du domaine de la victimologie, qui a affirmé, dans un document rédigé en 1983, que les mesures qu’il qualifie de « victimologie » — et non de « victimologie » — ont des effets que l’on croit bénéfiques pour les victimes, sans qu’on réfléchisse aux conséquences qu’elles peuvent avoir sur les victimes ou d’autres parties. À mon avis, il y a lieu de réfléchir davantage si on veut combler les besoins des victimes d’une manière plus concrète que celle que prévoit le présent projet de loi.

Le président : Nous allons passer aux questions. La parole est à la sénatrice Jaffer.

La sénatrice Jaffer : J’aimerais remercier tous les témoins d’être ici aujourd’hui. D’après ce que je comprends, vous venez tous en aide aux victimes par différents moyens.

Madame Wemmers, vous avez peut-être lu les craintes que j’éprouve à l’égard du projet de loi. Je veux être juste envers ce qu’on a dit. Si je ne le suis pas, je suis sûre que mes collègues vont me corriger.

Le projet de loi retire aux juges le pouvoir discrétionnaire lié au préjudice injustifié. Toutefois, lorsqu’il existe un mode facultatif de paiement d’une amende, ce qui n’est pas le cas dans toutes les provinces, la personne a recours à ce processus, et si elle n’est pas en mesure de payer l’amende, on l’exonère. Je ne comprends pas la différence entre le préjudice injustifié et l’exonération. À mon avis, une exonération s’applique lorsqu’une personne ne peut pas payer. Ce qui me préoccupe, surtout lorsque les données démontrent qu’il y a de plus en plus d’Autochtones en prison, c’est qu’on emprisonnera davantage de gens. J’ai travaillé dans le système et je sais qui va en prison — ce sont les gens qui ne peuvent pas payer l’amende.

Madame, j’aimerais que vous nous parliez d’abord de l’affaire *Wu*, car je pense qu’elle concerne la suramende compensatoire. Quel est votre avis à ce sujet?

Mme Wemmers : Tout d’abord, je suis professeure de criminologie, et non professeure de droit. Je ne suis probablement pas la meilleure personne pour citer ces affaires judiciaires.

Je peux dire que nous devons nous demander ce que nous cherchons à accomplir. S’il s’agit de mieux répondre aux besoins des victimes, est-ce la bonne façon d’y arriver? Si nous craignons de brimer la population la plus vulnérable, donc d’entraîner des effets secondaires, nous devrions peut-être explorer d’autres façons de procéder.

If you want something on the *Wu* case in particular, perhaps some of my legal colleagues can help.

Senator Jaffer: Ms. Latimer, I want to ask you a question on the issue of marginalization. You have first-hand experience; you work with grassroots. The concern is who will end up in jail with the surcharge. It will be the mentally challenged people, the marginalized and the poor. You mentioned it in your presentation. I would like you to expand on that thought.

Ms. Latimer: It is clear from the research that people who are impoverished are disproportionately involved in the criminal justice system. You already have a group that, for the most part, lacks certain resources.

To go back to your process issue around *Wu*, it strikes me as unnecessary and perhaps ill-conceived to first have a court order requiring people to make payment when the judge knows they are not going to be able to make payment. You are looking at people who may lack judgment, who may feel they are under a court order, so they are required to come up with this money, and that in itself can have negative social consequences. They could borrow the money from unlikely sources and do all kind kinds of things that would be antisocial in order to fulfill this court order. Chances are, however, that they will not be able to come up with the resources. Frankly, there are not enough fine option programs to cover the 250,000 people who are convicted every year who may or may not be able to cover this.

They will end up facing a judge and having to make a call as to whether they are able to pay it. There is discretion there. Many of them will end up in jail. Many of them will say, "I do not want to pay something for the victim." This will be quite clear because many will, at that stage of the process, see the victim as the other. They would benefit from restorative justice and from a lot of other things that would bring them closer, but now they see the victim as the rationale that their penalty is being increased, and that is not necessarily conducive to their wanting to pay something. Some of them may just refuse and end up in jail.

[*Translation*]

Senator Dagenais: Thank you to our three witnesses. I am happy to see you again, Ms. Illingworth. We had the pleasure of working on the same board of directors.

Si vous voulez savoir quelque chose au sujet de l'affaire *Wu* en particulier, vous devriez peut-être vous adresser à certains de mes collègues du domaine juridique.

La sénatrice Jaffer : Madame Latimer, j'aimerais vous poser une question sur la marginalisation. Vous possédez une expérience directe dans ce domaine, car vous travaillez avec ces gens. Ce qui nous préoccupe, ce sont ceux qui se retrouveront en prison à cause de la suramende compensatoire : les personnes ayant une déficience intellectuelle, les gens marginalisés et les pauvres. Vous l'avez mentionné dans votre exposé. J'aimerais que vous nous en disiez plus à ce sujet.

Mme Latimer : Les recherches indiquent clairement que les gens pauvres sont représentés de manière disproportionnée dans le système de justice criminelle. C'est un groupe dont la plupart des membres manquent déjà de certaines ressources.

Pour revenir à votre question de processus au sujet de l'affaire *Wu*, il me semble qu'une ordonnance du tribunal qui oblige une personne à payer une amende n'est pas nécessaire, ou même nuisible, lorsque le juge sait que la personne ne sera pas en mesure de payer. Ces gens peuvent manquer de jugement, et s'ils sentent que le tribunal les oblige à payer, cela peut engendrer des conséquences négatives sur le plan social. Par exemple, ces personnes pourraient emprunter l'argent de sources douteuses et faire toutes sortes de choses qui seraient antisociales dans le but de se conformer à l'ordonnance du tribunal. Toutefois, il est probable qu'elles ne seront pas en mesure de réunir la somme nécessaire. Honnêtement, il n'existe pas assez de modes facultatifs de paiement d'une amende pour répondre aux besoins des 250 000 personnes qui sont condamnées chaque année et qui ne sont peut-être pas en mesure de payer.

Ces personnes vont se retrouver à nouveau devant le juge qui devra décider si elles peuvent payer ou non. Il y a donc un élément de discrétion. Un grand nombre de ces personnes se retrouveront en prison. En effet, un grand nombre d'entre elles se diront qu'elles ne veulent pas payer quelque chose pour la victime. Ce sera très clair, car de nombreux délinquants, à cette étape du processus, verront la victime comme étant l'autre personne. Ils pourraient profiter de la justice réparatrice et d'un grand nombre d'autres choses qui les rapprocheraient de leur victime, mais pour le moment, ils voient la victime comme étant la raison pour laquelle leur punition est plus sévère, et cela ne les encouragera pas nécessairement à vouloir payer. Il s'ensuit que certains délinquants pourraient tout simplement refuser de payer et ils se retrouveront en prison.

[*Français*]

Le sénateur Dagenais : Merci à nos trois témoins. Je suis content de vous revoir, madame Illingworth. On a eu le plaisir de travailler au sein du même conseil d'administration.

My question goes to Ms. Latimer. I would put it to you that some offenders, perhaps even a majority of them, do have the means to pay the fines. When they get out of prison, they are probably going to have a car, a cell phone and cable, as I see it.

Given those observations, could the fines not be on a sliding scale depending on the offender's ability to pay, if offender is the right word?

[English]

Ms. Latimer: I have no problems with those who are able to pay to make reparations to the victims. I prefer what Ms. Wemmers was suggesting, that it would be better to do it through some sort of direct compensation related to the offender's victim.

My concern is for the vast majority who will be impoverished and will not have the resources. That is why I think you need some judicial discretion so they can sort through whether the people have capacity to pay or not. I would not even have difficulty necessarily with there being guidelines about what the fines should be, raising the fine and having some portion of the imposed fine, which would take into account the person's capacity to pay, dedicated specifically to victim services in the province. That is what we did on the youth justice side. It allows for a more secure source of funds without the additional unfairness to the possible offender and the additional cost to the state through defaults.

[Translation]

Senator Dagenais: We must not forget that the measure is actually intended to be a deterrent for the offender. Thank you for your answer.

[English]

Senator Baker: I want to congratulate the witnesses for their excellent presentations.

Ms. Latimer, the bill purports to amend section 737 of the Criminal Code. To my recollection, it only applies, as it says, to someone convicted or discharged under section 730 of an offence under this act or the Controlled Drugs and Substances Act. Is section 730 not the discharge section?

Ms. Latimer: Regrettably, I did not bring my Criminal Code. When I read it, it looked to me like it applied to all offences, basically to all convictions.

Ma question s'adresse à Mme Latimer. Je vous dirais qu'il y a certains délinquants, peut-être même une majorité, qui ont quand même les moyens de payer l'amende. À mon avis, quand ils sortiront de prison, ils vont probablement posséder une auto, un cellulaire ou le câble.

À partir de ces constatations, est-ce qu'on ne pourrait pas moduler les amendes dépendant de la capacité de payer des délinquants, si on peut les appeler ainsi?

[Traduction]

Mme Latimer : Je n'ai pas de problème avec le fait que ceux qui sont en mesure de payer versent une indemnisation aux victimes. Je préfère la suggestion de Mme Wemmers, c'est-à-dire qu'il vaudrait mieux que ce soit sous la forme d'un dédommagement direct lié à la victime du délinquant.

Ce qui me préoccupe, ce sont les personnes pauvres qui n'auront pas les ressources nécessaires, c'est-à-dire la grande majorité. C'est pourquoi je pense qu'il faut permettre une certaine discrétion judiciaire pour qu'on puisse déterminer qui a la capacité de payer. Je ne serais même pas contre l'idée d'avoir des lignes directrices concernant le montant de ces amendes, qu'on l'augmente et qu'une certaine partie de l'amende imposée — ce qui tiendrait compte de la capacité de la personne de payer — soit remise aux services aux victimes de la province. C'est ce que nous avons fait dans le système de justice pour les jeunes. Cela permet de rendre la source de fonds plus sécuritaire sans être injuste à l'égard des délinquants potentiels et sans engendrer les coûts additionnels qui reviennent à l'État lorsque le délinquant n'est pas en mesure de payer.

[Français]

Le sénateur Dagenais : Il ne faut pas oublier que la mesure se veut quand même dissuasive envers le délinquant. Je vous remercie de votre réponse.

[Traduction]

Le sénateur Baker : J'aimerais féliciter les témoins de leurs excellents exposés.

Madame Latimer, le projet de loi propose de modifier l'article 737 du Code criminel. Si je me souviens bien, cet article vise seulement les personnes condamnées ou celles qui ont reçu une absolution aux termes de l'article 730, à l'égard d'une infraction prévue à cette loi ou à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. L'article 730 ne concerne-t-il pas les absolutions?

Mme Latimer : Malheureusement, je n'ai pas apporté mon Code criminel. Toutefois, lorsque je l'ai lu, il me semble que cet article s'appliquait à toutes les infractions, et essentiellement à toutes les condamnations.

Senator Baker: It probably does, but the heading for section 730 is “Absolute and Conditional Discharges” and states:

730(1) Where an accused, other than an organization, pleads guilty to or is found guilty of an offence, other than an offence for which a minimum punishment is prescribed by law or an offence punishable by imprisonment for fourteen years or for life, the court before which the accused appears may, if it considers

It would include persons convicted under this section and, in some way, either conditionally or absolutely discharged; and someone convicted under the Controlled Drugs and Substances Act. For offences under the Controlled Drugs and Substances Act, it would be rather difficult to figure out who the victim would be in some of these cases, would you not agree?

Ms. Latimer: I would absolutely agree. If it is trafficking, I think you could find some victims. However, if it is possession for personal use, then the person is really harming oneself.

Senator Baker: If it is for possession under section 4, it is still a summary conviction offence if it is less than 30 grams, say, of marijuana. It is still an offence under the Criminal Code.

Ms. Latimer: Yes.

Senator Baker: It is not for someone’s personal use. Someone would be convicted for straight possession, say, of marijuana. It would be difficult to find out who the victim would be in that case if someone had 35 grams of marijuana, would you not think?

Ms. Latimer: Yes, I do.

Senator Baker: With the far-reaching broadness of this section of fines it would be difficult, would you not agree Ms. Wemmers. You could not identify a victim in a lot of these cases. Therefore, this is the alternate way of applying a fine that does not involve a victim except the person who is charged.

Ms. Wemmers: In terms of victimless crimes, you could have a debate about whether there really are victimless crimes. If there was no identifiable victim, you could easily say that in that case there would be a donation, for example to victim services, which is often already imposed, at least in Quebec.

Senator Baker: Yes, if a provincial law has been violated.

Ms. Wemmers: No, also for crimes.

Senator Baker: Under provincial law in Quebec?

Ms. Wemmers: For crimes.

Le sénateur Baker : C’est probablement le cas, mais le titre de l’article 730 est « Absolutions inconditionnelles et sous-conditions » et il précise ce qui suit :

730(1) Le tribunal devant lequel comparaît l’accusé, autre qu’une organisation, qui plaide coupable ou est reconnu coupable d’une infraction pour laquelle la loi ne prescrit pas de peine minimale ou qui n’est pas punissable d’un emprisonnement de quatorze ans ou d’un emprisonnement à perpétuité peut, s’il considère...

Cela comprend les personnes condamnées aux termes de cet article et, d’une certaine façon, les personnes qui ont reçu l’absolution inconditionnelle et sous conditions; et aussi une personne condamnée aux termes de la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. En ce qui concerne les infractions visées par la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, il serait assez difficile de déterminer la victime dans certains cas, n’est-ce pas?

Mme Latimer : Je suis absolument d’accord avec vous. S’il s’agit de trafic, je pense qu’on pourrait trouver certaines victimes. Toutefois, s’il s’agit de possession destinée à l’usage personnel, la personne ne cause du tort qu’à elle-même.

Le sénateur Baker : S’il s’agit de possession aux termes de l’article 4, c’est tout de même une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire s’il s’agit de moins de 30 grammes de marijuana, par exemple. Il s’agit d’une infraction aux termes du Code criminel.

Mme Latimer : Oui.

Le sénateur Baker : Si ce n’est pas destiné à l’usage personnel, si une personne était accusée de possession de marijuana, il serait difficile de déterminer la victime dans un cas où une personne est en possession de 35 grammes de marijuana, n’est-ce pas?

Mme Latimer : Oui.

Le sénateur Baker : Étant donné la très grande portée de cet article concernant les amendes, ce serait difficile, n’est-ce pas, madame Wemmers? Dans un grand nombre de ces cas, on ne pourrait pas déterminer la victime. C’est donc une autre façon d’infliger une amende qui n’exige pas de victime, sauf la personne qui est accusée.

Mme Wemmers : En ce qui concerne les crimes sans victime, on pourrait tenir un débat pour savoir si ce type de crime existe vraiment. Si on ne peut pas déterminer la victime, on pourrait facilement dire que dans ce cas il faudrait faire un don, par exemple aux services aux victimes, ce qui est souvent déjà imposé, du moins au Québec.

Le sénateur Baker : Oui, si on a enfreint une loi provinciale.

Mme Wemmers : Non, cela s’applique aussi aux crimes.

Le sénateur Baker : Aux termes d’une loi provinciale au Québec?

Mme Wemmers : Pour les crimes.

Senator Baker: If someone cannot pay or, as Ms. Latimer has pointed out, refuses to pay — because that is the phrase used in the legislation, “refuses to pay” — a warrant is issued for that person’s arrest. The warrant also specifies the jail term. That is in the legislation. I cannot see how that section of the Criminal Code for nonpayment of fines will not apply in this particular case. I know that after listening to and reviewing yesterday’s testimony, you would come to the conclusion that it is unclear, but I think the legislation is pretty clear, is it not, Ms. Latimer? If someone refuses, what does “refuse” mean? “Refuse” means refuses. If you want to figure out what refuse means in law, it means “to refuse.” That is the simple *Oxford English Dictionary* meaning of “refuse.” “Cannot pay” is refusal to pay. If someone does not pay, a warrant is issued. The jail term is specified in the warrant; that is the legislation. Why would that not apply in the matters that are before us today?

Ms. Latimer: The way I read the provision is that if the person were to refuse to pay, then a warrant of committal or arrest would be issued. However, if the person had a reasonable excuse, which I think is what *Wu* is looking at, which is that they are unable to pay because they are impoverished or have a mental health condition or they were unable to complete their fine option program because they have a learning disability, the judge might have some discretion to say in this case that he or she will waive the committal to custody and waive the requirement that they pay the fine.

Senator Baker: Of course, in many cases the warrant is issued for his arrest prior to a hearing on it.

Ms. Latimer: Yes.

Senator Batters: Good morning and thank you to all of you for coming here this morning. I want to ask Ms. Illingworth a couple of questions.

First, in her presentation, Professor Wemmers referred to the victims that may be helped by this particular programming as symbolic, faceless victims. However, I think you said that you have seen the victim service programming that we have talked about today help real victims. Would you tell us about that and give us examples of the valuable victim services programming that you have seen throughout Canada?

Ms. Illingworth: My understanding of this legislation is that it is about raising money for victim services. That is what the problem has been, namely that in the study the Department of Justice looked at, judges are not asking offenders whether there is a difficulty to pay; they are simply waiving it in almost all cases. That is where we have a problem because, as we saw in New Brunswick — and people testified to this yesterday — perhaps \$5 million was lost for victim services alone in that province.

Le sénateur Baker : Si quelqu’un ne peut pas payer ou comme Mme Latimer l’a souligné, refuse de payer — car c’est la phrase utilisée dans la loi, c’est-à-dire « a [...] refusé de payer » —, un mandat d’arrestation du délinquant est délivré. Le mandat d’arrestation précise aussi la période d’emprisonnement. C’est prévu dans la loi. Je n’arrive pas à comprendre comment cet article du Code criminel visant le défaut du paiement de l’amende ne s’appliquera pas dans ce cas précis. Je sais qu’après avoir écouté et examiné les témoignages d’hier, on pourrait conclure que ce n’est pas clair, mais à mon avis, la loi est très claire, n’est-ce pas, madame Latimer? Si une personne refuse, que signifie le mot « refuse »? « Refuse » signifie refuse. Si vous voulez savoir ce que le verbe refuser signifie en droit, il signifie « refuser. » C’est sa définition dans le dictionnaire. « Ne peut pas payer » constitue un refus de payer. Si une personne ne paie pas, on délivre un mandat d’arrestation. La durée de la période d’emprisonnement est précisée sur le mandat d’arrestation; c’est ce que la loi prévoit. Pourquoi cela ne s’appliquerait-il pas aux questions dont nous sommes saisis aujourd’hui?

Mme Latimer : Mon interprétation de la disposition, c’est que si la personne refuse de payer, on délivre un mandat d’incarcération ou d’arrestation. Toutefois, si la personne a une excuse raisonnable, ce qui, je pense, s’applique à l’affaire *Wu*, c’est-à-dire qu’elle est dans l’incapacité de payer, car elle est pauvre ou souffre d’une maladie mentale ou n’est pas en mesure de terminer le mode facultatif de paiement parce qu’elle a un trouble d’apprentissage, le juge pourrait avoir le pouvoir discrétionnaire de décider que dans ce cas, il ou elle va annuler le placement sous garde et l’exigence de payer l’amende.

Le sénateur Baker : Évidemment, dans un grand nombre de cas, le mandat d’arrestation est délivré avant l’audience.

Mme Latimer : Oui.

La sénatrice Batters : Bonjour, et merci d’être ici aujourd’hui. J’aimerais poser quelques questions à Mme Illingworth.

Tout d’abord, dans son exposé, Mme Wemmers a fait référence aux victimes que ce programme particulier pourrait aider, c’est-à-dire les victimes symboliques et sans visage. Toutefois, je pense que vous avez dit que vous aviez constaté que les programmes de services aux victimes dont nous avons parlé aujourd’hui avaient aidé de vraies victimes. Pourriez-vous nous en parler et nous donner des exemples de bons programmes de services aux victimes au Canada?

Mme Illingworth : D’après ce que je comprends du projet de loi, c’est qu’il s’agit de recueillir des fonds pour les services aux victimes. C’est le problème, c’est-à-dire que selon l’étude examinée par le ministère de la Justice, les juges ne demandent pas aux délinquants s’ils ont de la difficulté à payer; ils se contentent d’annuler l’amende dans presque tous les cas. C’est ce qui cause un problème, car comme nous l’avons vu, au Nouveau-Brunswick — et des gens ont comparu hier pour en parler —, on a perdu environ 5 millions de dollars qui auraient pu être versés aux services aux victimes de la province.

An example here in Ottawa would be Ottawa Victim Services. They offer a number of programs and receive money through the province to run them. They used to offer a court accompaniment program, but that was recently cut due to a lack of funding. They lost a full-time staff person. They have 5 staff and 80 volunteers who go out to the community and respond to crimes. Sometimes there are referrals from other community agencies like the hospital, police and different services like mine. They offer some of the initial compensation programs that can be accessed in Ontario, for example the Victim Quick Response Program, so that if there is a homicide, victims can immediately access some funding for a funeral. There are immediate counselling support monies that can be accessed through that program. There are great programs like that all across the country. How they are run depends on the province. Some provinces have more police-based services.

Victims of serious crime and even victims of fraud can access these services and it is vitally important. From Department of Justice surveys about victim services in this country, we see that many victims are accessing supports, whether it is through women's shelters, regular victim services in the community or even court-based victim services. There are quite a number of important services out there.

Senator Batters: Professor Wemmers, you indicated at the beginning of your presentation that the surcharges did not bring in a lot of money. However, I think you then expanded on that comment to acknowledge that that has improved as provinces have added a substantial number of offences to the types of offences included with these victim surcharges. Would you acknowledge, then, that that is no longer the case, that is, that surcharges do bring in a substantial amount of money currently?

Ms. Wemmers: The big difference was that they were included for traffic violations. That is where you see offenders who can pay and where fines are typically imposed as well. In Canada, the most common sentence is probation and not fines, which you would have in Europe, for example. That was an important factor in this.

I still think that the limitations of the program are that at one point you hit a ceiling; that is, unless you think crime rates will go up and violations will go up in the future. No one is hoping for that, right? You hit a ceiling. The question still remains: Have we met victims' needs? Are there needs that are not being answered? How can we best respond to that?

Senator Batters: Were you indicating that it is difficult to project what the available amount of money for victim services programming might be in a given year? Would you acknowledge

À Ottawa, on pourrait prendre l'exemple de Services aux victimes d'Ottawa. L'organisme offre plusieurs programmes et la province lui donne les fonds nécessaires pour les exécuter. L'organisme offrait auparavant un programme d'accompagnement au tribunal, mais on a dû l'éliminer récemment en raison d'un manque de financement. L'organisme a perdu un employé à temps plein. Il compte cinq employés et 80 bénévoles qui interviennent en cas d'infraction criminelle dans la collectivité. Parfois, il y a des renvois d'autres organismes communautaires, par exemple l'hôpital, la police et différents services comme le mien. On offre certains des programmes de dédommagement initiaux auxquels on peut avoir accès en Ontario, par exemple, le Programme d'intervention rapide auprès des victimes; s'il y a un homicide, les victimes peuvent avoir immédiatement accès à du financement pour couvrir le coût des funérailles. Le programme offre aussi des fonds immédiats pour les services de consultation. Ces excellents programmes existent un peu partout au pays. Leur exécution diffère dans chaque province. En effet, dans certaines provinces, ces services relèvent plutôt de la police.

Les victimes de crimes graves et même les victimes de fraude peuvent avoir accès à ces services, et c'est extrêmement important. Selon les sondages du ministère de la Justice sur les services aux victimes offerts au pays, un grand nombre de victimes profitent de l'aide offerte, qu'il s'agisse des maisons d'hébergement pour femmes, des services aux victimes réguliers dans la collectivité ou même des services aux victimes qui relèvent du tribunal. Il existe un très grand nombre de services importants.

La sénatrice Batters : Madame Wemmers, vous avez indiqué au début de votre exposé que les suramendes ne rapportaient pas beaucoup d'argent. Toutefois, je pense que vous avez mentionné que la situation s'était améliorée, car les provinces ajoutaient un grand nombre d'infractions aux types d'infractions visés par les suramendes compensatoires aux victimes. Reconnaissez-vous donc que ce n'est plus le cas, c'est-à-dire que les suramendes rapportent assez d'argent en ce moment?

Mme Wemmers : La grande différence, c'est qu'elles comprenaient les infractions à la circulation. Dans ces cas, les contrevenants sont en mesure de payer et on inflige habituellement des amendes. Au Canada, la peine la plus imposée est la probation et non une amende, comme c'est le cas en Europe, par exemple. Il s'agissait d'un facteur important.

Je pense toujours qu'il y a des limites au programme, et c'est qu'à un certain point, on atteint un plafond, à moins qu'on prévoie une augmentation du nombre de crimes et d'infractions. Toutefois, personne ne souhaite cela, n'est-ce pas? On atteint donc un plafond. Mais on doit se demander si on a répondu aux besoins des victimes. Y a-t-il des besoins qui sont toujours en suspens? Comment pouvons-nous mieux répondre à ces besoins?

La sénatrice Batters : Indiquez-vous qu'il était difficile de prévoir la somme d'argent disponible chaque année pour les programmes des services aux victimes? Reconnaissez-vous que

that you can look at averages and trends? It does not necessarily have to trend in a huge line upwards. Provinces are able to budget for that by looking at averages and trends.

Ms. Wemmers: Yes, but, as you said, you cannot grow. Less than 10 per cent of victims are reached by victim support services. If you compare that to the number of violent crimes committed in Quebec or in Canada, you know that a large number of people do not have access to resources. There are major needs. At the end of the day, where would you get the money to grow? Do you just ignore it?

For a while, that is what it was like in Quebec. No one wanted to say too loudly that the victims' needs were not being met because that would raise expectations that could not be met. Finally, that situation improved with the introduction of provincial surcharges, but we are back at that situation now because it has hit its limit. We have already been told that there is no room for growth in the foreseeable future, yet we know that there are vast needs for services and not all victims are getting what they need.

Victims have financial needs as well. There is need for reparation, et cetera. As well, the question of accountability remains on the table, and I do not see it being met by this bill.

Senator McIntyre: Thank you all for your presentations. We heard from you regarding the victim surcharge programs. I would like to hear more regarding the fine option adult program and the fine option youth program. Do you favour the fine option as opposed to the fine?

Ms. Latimer: The fine option is a way to prevent someone who is otherwise heading to jail for non-compliance to discharge their fine surcharge. A person would work in the community for 10 hours at a food bank or cleaning up parks, for example, and that would discharge the surcharge. It provides a service for the community and often provides assistance in needy areas of social services, but it does not provide revenues for victim services, so it does not actually meet what I think we would all like to see, which is a more secure and adequately funded vehicle for victim services.

Senator McIntyre: As I understand your evidence, we should do away with the fines and do away with the fine option program.

Ms. Latimer: Frankly, if you are looking at a regime that could cost the taxpayers \$40 million to implement with the potential of gaining \$40 million in revenues — and you will see a lot of slippage to get to that \$40 million — it might be a better investment for taxpayers to put it directly into victim services rather than taking this circuitous route of a surcharge, which has

vous pouvez examiner les moyennes et les tendances? Il n'est pas nécessaire que la tendance soit fortement à la hausse. Les provinces sont en mesure d'établir des budgets pour cela en examinant les moyennes et les tendances.

Mme Wemmers : Oui, mais comme vous l'avez dit, on atteint un plafond. Moins de 10 p. 100 des victimes profitent des services d'appui aux victimes. Si vous comparez cela au nombre de crimes violents perpétrés au Québec ou au Canada, vous savez qu'un très grand nombre de gens n'ont pas accès aux ressources. Il existe des besoins importants. Au bout du compte, où trouve-t-on l'argent pour crever le plafond? Se contente-t-on de ne pas voir le problème?

Pendant un certain temps, c'est ce qu'on a fait au Québec. Personne ne voulait dire trop fort que les besoins des victimes n'étaient pas pris en compte, car cela aurait engendré des attentes qu'on ne pouvait pas satisfaire. Au bout du compte, la situation s'est améliorée grâce aux suramendes provinciales, mais nous sommes revenus au point de départ, car on a atteint les limites. On nous a déjà dit qu'il n'y avait pas de croissance possible dans un avenir prévisible, pourtant nous savons que les services ont des besoins importants et qu'on ne répond pas aux besoins de toutes les victimes.

Les victimes ont aussi des besoins financiers. Il y a des besoins en matière de réparation, et cetera. De plus, la question de la responsabilité est toujours présente, et je ne crois pas que le projet de loi y réponde.

Le sénateur McIntyre : Merci de vos exposés. Vous nous avez parlé des programmes de suramendes compensatoires aux victimes. J'aimerais que vous nous en disiez plus sur le mode de paiement facultatif pour les adultes et sur celui pour les jeunes. Préférez-vous ces modes de paiement facultatif à l'imposition d'une amende?

Mme Latimer : La solution de rechange à l'amende vise à éviter l'emprisonnement à une personne qui ne peut pas payer la suramende compensatoire. Pour se dégager de cette obligation, quelqu'un pourrait faire 10 heures de travaux communautaires, par exemple dans une banque alimentaire ou à l'entretien des parcs. Cela permet d'offrir des services à la communauté et peut souvent aider des secteurs des services sociaux qui en ont besoin, mais cela ne génère pas de revenus pour les services aux victimes. On ne peut donc pas dire que c'est une solution qui contribue à atteindre l'objectif que nous avons tous, je crois, soit d'offrir un financement sûr et adéquat pour les services aux victimes.

Le sénateur McIntyre : Si je comprends bien, nous devrions délaissier les amendes et le programme de solutions de rechange à l'amende.

Mme Latimer : Franchement, c'est un régime dont la mise en œuvre pourrait coûter 40 millions de dollars aux contribuables, et qui pourrait peut-être en rapporter autant — et il faudra beaucoup de glissements pour arriver à ce montant. Il serait peut-être plus avisé d'investir l'argent des contribuables dans les services aux victimes directement, plutôt que de prendre des

all kinds of other legal problems with it. Yes, you would be better off making this a line item in a budget and having taxpayers' revenues go directly to victim services.

Senator McIntyre: Obviously, Ms. Illingworth, you are in disagreement with those comments.

Ms. Illingworth: We see the fine option program as something for those who really cannot pay. We believe that that is a small amount of what is happening now. Judges are waiving it without truly assessing whether the convicted person can pay the surcharge. For those who truly cannot pay, offering an option is good but, as Ms. Latimer said, none of that money would go toward victim services. It goes to the community in a service sense. As long as it is happening in a small number of cases, I think it is fine for the provinces that offer that to continue to do so.

Senator Frum: Ms. Wemmers, I was intrigued by your description of your experience on the Quebec victim services board. We understand that this legislation would require that all the surcharge funds collected go to victim services, but there is nothing in here that suggests that the services must be capped at the funds collected by the surcharge. I understood from what you said that all the funds that your organization received came exclusively from the surcharge. Given the level of collection to date, that is probably not the case. Do you know what the breakdown is in terms of your funding from the surcharge and your funding from the general revenues?

Ms. Wemmers: In Quebec all of the surcharges go to the Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels. That money is used to finance the Centres d'aide aux victimes d'actes criminels. Some of it goes to other victim-based organizations like Plaidoyer-Victimes and the Association des familles de personnes assassinées ou disparues. Things like the Centres d'aide aux victimes d'actes criminels are fully paid by the surcharge in Quebec.

Senator Frum: We know that in the New Brunswick case those funds could potentially grow by two thirds once this becomes mandatory, which would be a good thing.

Ms. Wemmers: That depends. At the end of the day are we holding offenders accountable to their victims or are we simply imposing another tax on a group of people who are often in a disadvantaged situation to begin with? It is not evident to me that we have actually listened to what victims have been saying in terms of wanting to have accountability from their offenders; not from a tax imposed by the state on a group but from the person who actually committed the crime against them. I think we are drifting far away from that objective, unfortunately, with this bill.

détours en imposant une suramende, qui est assortie de toutes sortes de problèmes juridiques. Je pense en effet qu'il serait préférable d'en faire un poste budgétaire pour que l'argent des contribuables aille directement aux services aux victimes.

Le sénateur McIntyre : De toute évidence, madame Illingworth, vous n'êtes pas de cet avis.

Mme Illingworth : Pour nous, le programme de solutions de rechange à l'amende s'adresse aux personnes qui sont réellement dans l'impossibilité de payer l'amende. Nous pensons que c'est le cas pour une faible proportion des gens en ce moment. Les juges dégagent les accusés de la suramende sans vraiment savoir s'ils sont en mesure de la payer. Pour ceux qui n'en ont réellement pas les moyens, c'est une bonne chose d'offrir une solution de rechange, mais comme Mme Latimer l'a indiqué, cet argent n'irait pas aux services aux victimes. C'est rendu à la collectivité sous forme de services. Tant que ce n'est pas trop fréquent, je crois que les provinces qui l'offrent devraient continuer à le faire.

La sénatrice Frum : Madame Wemmers, j'ai été intriguée par la description que vous nous avez faite de votre expérience au sein du conseil d'administration des Services aux victimes du Québec. Nous comprenons que cette loi exigerait que les fonds recueillis aillent aux services aux victimes, mais rien n'indique que leur financement doive se limiter aux fonds perçus par l'entremise de la suramende. D'après ce que vous nous avez dit, la totalité du financement de votre organisation provient de la collecte de la suramende. Sachant à combien se chiffrent les sommes recueillies jusqu'à maintenant, ce n'est probablement pas le cas. Savez-vous à quelle proportion de votre financement correspondent respectivement la suramende et les recettes générales?

Mme Wemmers : Au Québec, toutes les suramendes recueillies vont au Fonds d'aide aux victimes d'actes criminels. Cet argent sert à financer les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels. Une partie va à d'autres organisations d'aide aux victimes, comme Plaidoyer-Victimes et l'Association des familles de personnes assassinées ou disparues. Les Centres d'aide aux victimes d'actes criminels, par exemple, sont financés entièrement par la suramende au Québec.

La sénatrice Frum : On sait qu'au Nouveau-Brunswick ce financement pourrait augmenter de quelque 65 p. 100 une fois la suramende obligatoire, ce qui serait une bonne chose.

Mme Wemmers : Cela dépend. Au bout du compte, voulons-nous tenir les contrevenants responsables de leurs actes à l'égard des victimes, ou imposons-nous simplement une autre taxe à un groupe de la société qui est souvent défavorisé au départ? Je ne suis pas convaincue que nous avons réellement écouté ce que les victimes avaient à dire à propos de la responsabilisation des contrevenants; les victimes ne veulent pas d'une taxe imposée par l'État à un groupe de personnes, mais de la contribution de leur propre agresseur. Malheureusement, je crois que le projet de loi nous éloigne beaucoup de cet objectif.

Senator Frum: I suspect that victim organizations in Quebec would be delighted to see their revenues increase. I take your point that direct justice is more satisfying, but an increase to victim funding is probably also very satisfying.

Ms. Wemmers: It would be satisfying to see an increase in victim funding, but the government has a responsibility to ensure that it is systematic funding and not something dependent on the level of crime, which we hope will decrease rather than increase.

Senator Frum: I agree with you on that point. Are you aware of how that breakdown currently happens in your global funding in your province? I surmise that the victim surcharge is a percentage of your funding currently but not all of it.

Ms. Wemmers: The victim support services are fully funded from that.

Senator Frum: Exclusively?

Ms. Wemmers: Exclusively. All of the funding comes from the FAVAC which is managed by the Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels within the Ministry of Justice.

Senator Frum: But it does not have to be?

Ms. Wemmers: I agree. In theory it could come from the state systematically, and that would be wonderful.

Senator Frum: It could be additional funds from the state?

Ms. Wemmers: Of course, and I encourage that.

The Chair: Ms. Wemmers, we hear about judicial discretion frequently. How do you feel about judges having discretion to ignore the Criminal Code, which appears to be the case if you look at the New Brunswick study? The requirement of the code when making an order to waive the surcharge is that the court shall state its reasons in the record of the proceedings. Clearly that is not occurring in the vast majority of cases. Do you have any comment with respect to that kind of judicial discretion?

Ms. Wemmers: I think it is a systemic problem. We can create laws but applying them is always a challenge. That is where we need systems in place to regularly evaluate, monitor and communicate back to the people applying the laws what exactly they are doing. We need checks and balances in the system.

I do not think the answer is to take discretion away. I do not think we can force them as such. There might be very good reasons for people to want to retain discretion. After all, these are people who are educated in the law and who know the people in front of them.

La sénatrice Frum : J'imagine que les organisations de victimes du Québec seraient ravies de pouvoir mousser leurs revenus. Je comprends que la justice directe soit plus satisfaisante, mais il serait probablement très satisfaisant également de pouvoir augmenter le financement de l'aide aux victimes.

Mme Wemmers : Il serait satisfaisant de voir une hausse des fonds versés aux victimes, mais le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que ce soit un financement systématique, et non un financement qui dépend du taux de criminalité, que nous espérons voir diminuer, pas le contraire.

La sénatrice Frum : Je suis d'accord avec vous sur ce point. Savez-vous comment se répartit votre financement total à l'heure actuelle pour votre province? Je présume que la suramende compensatoire assure une partie de votre financement actuellement, mais pas la totalité.

Mme Wemmers : Les services d'aide aux victimes sont entièrement financés par la surcharge.

La sénatrice Frum : Exclusivement?

Mme Wemmers : Exclusivement. Tous les fonds proviennent du FAVAC, qui est géré par le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels du ministère de la Justice.

La sénatrice Frum : Mais cela n'a pas à être le cas nécessairement?

Mme Wemmers : Vous avez raison. En théorie, l'État pourrait nous verser des fonds systématiquement, et ce serait merveilleux.

La sénatrice Frum : Il pourrait s'agir de fonds supplémentaires de la part de l'État?

Mme Wemmers : Bien sûr, et j'encourage le gouvernement à adopter une telle solution.

Le président : Madame Wemmers, on entend souvent parler du pouvoir judiciaire discrétionnaire. Que pensez-vous de l'idée que les juges aient le pouvoir discrétionnaire de faire fi du Code criminel, ce qui semble être le cas si on en croit l'étude du Nouveau-Brunswick? Le code exige que la cour évoque les raisons l'ayant poussée à lever la surcharge dans le compte rendu des délibérations. Il est évident que ce n'est pas ce qui se passe dans la grande majorité des cas. Avez-vous des commentaires à formuler concernant ce type de pouvoir judiciaire discrétionnaire?

Mme Wemmers : Je crois que c'est un problème systémique. On peut adopter des lois, mais les mettre en œuvre demeure difficile. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir pour les systèmes en place des mécanismes qui permettent une évaluation, une surveillance et une rétroaction régulières auprès des personnes chargées d'appliquer la loi, afin de savoir exactement ce qui se passe. Des mesures de contrôles sont nécessaires.

Je ne crois pas qu'il faille retirer le pouvoir discrétionnaire aux juges. Je ne pense pas qu'on puisse forcer cela. Ils ont peut-être de très bonnes raisons pour vouloir garder ce pouvoir. Après tout, ces personnes ont une formation en droit et savent à qui elles ont affaire.

The Chair: Why do they not take the time to follow the letter of the law and outline those very good reasons?

Ms. Wemmers: This is not unique to this situation. It is a problem that we see across the board. It is one thing to introduce laws and another to enforce them. Unfortunately, this is something we often see with victims. Victims have rights that are not respected, and there are no consequences for not following up on that.

You have a good point in terms of why we are not respecting the law, and we have to look at that question. What are the obstacles? What are the reasons? How can we encourage that respect for the law?

The Chair: An issue I raised yesterday ties in with some of the conversation that we have heard today. When I was a provincial member, I was upset with respect to a deal in Ontario that was arranged between an accused, who was subsequently convicted of shooting into a crowd, and a woman who suffered a catastrophic injury as a result of the shooting. The accused, prior to trial, reached an arrangement with the victim to pay close to \$3.5 million. I guess that fits in with what you would suggest is a victim-to-offender settlement that you would agree with. I do not agree with it. I think it coloured the whole court case; and I would describe it as “blood money.”

Looking at the Ontario situation, based on the chart that we saw from New Brunswick, we see that in all those intervening years Ontario has missed out on something like \$55 million to \$60 million. The Criminal Injuries Compensation Board in Ontario is notorious for being a bureaucratic nightmare and does not have the funds to deal with catastrophic injuries, such as this one, whereas the state, as you said, should have that responsibility. I see this as addressing situations like the one that particular victim found herself in. This provides a funding mechanism to be able to deal with and handle those kinds of situations.

Perhaps both Ms. Illingworth and Ms. Wemmers could comment.

Ms. Wemmers: In terms of the blood money, I agree with you; and it is an issue that I discuss with my students. My stand on this is that crime is a violation of the human rights of the victim as well as an act against the state. Unfortunately, our Criminal Code currently sees it only as a violation against the state. That is where victims' rights have a lot of progress to make. I am encouraged to hear that there are discussions about enforceable rights for victims in Canada, but we have a long way to go.

I do not think a simple deal between the victim and the offender would be the solution; and I would never support that. We — the community, the state and society — have an interest in that as well. However, the victim also has a voice and is not

Le président : Pourquoi ne prennent-elles pas le temps de respecter la lettre de la loi et d'énoncer ces très bonnes raisons?

Mme Wemmers : Ce n'est pas un problème unique à ce contexte. C'est pareil partout. C'est une chose d'adopter des lois, et c'en est une autre de les mettre en application. Malheureusement, on voit cela souvent avec les victimes. Les droits des victimes ne sont pas respectés, et le tout se fait sans conséquence.

Votre question est très pertinente, à savoir pourquoi on ne respecte pas la loi, et il faut examiner la chose de plus près. Qu'est-ce qui fait obstacle au respect de la loi? Quelles raisons pourraient expliquer la situation? Comment pouvons-nous favoriser le respect de la loi?

Le président : J'ai soulevé un point hier qui rejoint la discussion que nous avons eue aujourd'hui. Alors que j'étais député provincial, j'ai été outré d'apprendre qu'un marchandé avait été conclu entre un accusé, qui a plus tard été reconnu coupable d'avoir ouvert le feu sur une foule, et une de ses victimes, qui a subi des blessures atroces. Avant le procès, l'accusé a conclu de verser près de 3,5 millions de dollars à la victime. J'imagine que cela correspond à l'idée que vous vous faites d'un règlement acceptable entre une victime et son agresseur. Je ne crois pas que ce soit acceptable. Je pense que cela a teinté l'ensemble des procédures judiciaires; c'est de l'argent souillé de sang, selon moi.

Si on examine la situation en Ontario, d'après les tableaux donnés dans l'étude du Nouveau-Brunswick, on voit que pendant toutes les années visées l'Ontario a perdu entre 55 et 60 millions de dollars. La Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de l'Ontario a la réputation d'être un cauchemar bureaucratique et n'a pas les fonds nécessaires pour intervenir auprès des victimes grièvement blessées, comme dans ce cas-là, alors que l'État devrait avoir la responsabilité de faire quelque chose, comme vous le savez. Je pense qu'il faut prendre en charge les situations comme celle qu'a vécue cette victime. C'est un mécanisme de financement permettant de traiter avec ce genre de dossier.

J'aimerais entendre les commentaires de Mme Illingworth et de Mme Wemmers.

Mme Wemmers : Je suis d'accord avec vous pour dire que c'est de l'argent sale; c'est un enjeu dont je discute d'ailleurs avec mes étudiants. Je suis d'avis qu'un crime est une violation des droits de la personne à l'endroit de la victime, de même qu'un acte contre l'État. Malheureusement, le Code criminel définit actuellement le crime uniquement comme un acte contre l'État. C'est à ce niveau que la situation des droits de la personne doit être grandement améliorée. C'est encourageant de voir qu'on se penche sur la question des droits exécutoires des victimes au Canada, mais il reste encore beaucoup de chemin à faire.

Je ne pense pas que la solution réside dans la conclusion de simples marchés entre la victime et son agresseur; je n'appuierais jamais un tel système. Les intérêts de la collectivité, de l'État et de la société sont également en jeu. Toutefois, la victime a droit de

simply a witness to a crime against the state. Therefore, their interest in terms of reparation should also be considered. Unfortunately, I do not see that happening here.

The Chair: Ms. Illingworth, do you have any comments?

Ms. Illingworth: I agree with most of what Ms. Wemmers said. We definitely have an issue in this country around proper reparation to victims. We know that not every province and territory offers a compensation program. When people are injured and harmed by violence, there are many associated financial costs. Even the programs we have do not adequately provide people with the support to recover and to normalize their lives to the way they once were.

I would love to see some sort of reparation directly from offenders to victims. I have seen that in France they often have *partie civile* attached to criminal cases. They often have restitution payments that an offender makes directly to a victim.

I feel strongly that the surcharge is important in helping to fund victim services, as well as all the provincial fines attached to speeding and running red lights and all of that. We need to generate the revenue for services. Hopefully, the amounts are not capped and we can see growth eventually, although that is a bit of wishful thinking right now.

Senator Fraser: My apologies to witnesses and colleagues for being late. I was in another unavoidable meeting. I try not to do this to people. I have been trying to catch up on your prepared statements. Thank you for providing them. It is helpful to someone who missed the testimony.

Ms. Latimer, on your financial hypotheses, I am struck by the observation that about 10 per cent default and spend five days in jail, et cetera. Yesterday, I asked the minister if he had any impact studies before bringing this bill forward and the answer was no. I find this very interesting. Was 10 per cent an arbitrary number you chose, or was it based on your observations of what might be a likely outcome?

Ms. Latimer: It was a modest estimate. It was simply a case of how modest we could get to offset the actual expected or possible revenues based on the number of convictions.

In the New Brunswick study, it looked like many people were being found by the judge either unable to pay or, for some reason, unwilling to pay. It would be very easy to find that the costs in administering the system were a greater burden to the taxpayer

parole et elle n'est pas qu'un simple témoin d'un crime commis contre l'État. Il faut donc aussi tenir compte des intérêts de la victime dans la détermination des mesures de réparation. Ce n'est malheureusement pas ce qui se passe.

Le président : Madame Illingworth, avez-vous des commentaires à formuler?

Mme Illingworth : Je suis en grande partie d'accord avec Mme Wemmers. Le Canada a certainement du chemin à faire en ce qui a trait au dédommagement des victimes. Nous savons que les provinces et les territoires n'offrent pas tous un programme d'indemnisation. Quand une personne est blessée à la suite d'un acte de violence, d'importants coûts financiers s'ensuivent. Même les programmes en place ne suffisent pas pour aider les victimes à se rétablir et à retrouver une vie normale.

J'aimerais beaucoup qu'il y ait un système prévoyant l'indemnisation des victimes de la part des contrevenants eux-mêmes. En France, une partie civile est souvent constituée pour figurer comme partie à un procès pénal. Dans bien des cas, le contrevenant doit verser lui-même un dédommagement à sa victime.

Je suis convaincue que la suramende contribue grandement au financement des services aux victimes, tout autant que les amendes provinciales imposées aux conducteurs qui font des excès de vitesse ou qui brûlent un feu rouge, entre autres choses. Il faut générer des revenus pour financer les services. Espérons qu'on n'établira pas de plafond et qu'on pourra enregistrer une hausse un jour, mais je ne fonde pas beaucoup d'espoir là-dessus pour le moment.

La sénatrice Fraser : Mes excuses aux témoins et à mes collègues pour mon retard. Je devais absolument assister à une autre réunion. J'essaie normalement d'éviter cela. J'ai tenté de me rattraper en examinant vos mémoires écrits. Merci de nous les avoir soumis. C'est utile pour ceux qui ne peuvent pas assister aux témoignages.

Madame Latimer, pour ce qui est de vos hypothèses financières, je suis étonnée par l'observation selon laquelle environ 10 p. 100 des contrevenants seraient en défaut de paiement et passeraient plutôt cinq jours en prison, et ainsi de suite. Hier, j'ai demandé au ministre s'il avait commandé des études d'impact avant de présenter ce projet de loi, et il a répondu non. C'est très intéressant. Est-ce que ce chiffre de 10 p. 100 était un choix arbitraire de votre part, ou est-ce là le résultat possible selon votre analyse de la situation?

Mme Latimer : Il s'agissait d'une estimation modeste. Le but était d'estimer le plus modestement possible les revenus attendus ou potentiels en fonction du nombre de condamnations.

D'après l'étude du Nouveau-Brunswick, on en déduit que les tribunaux déterminaient bien souvent que les contrevenants ne pouvaient pas ou, pour une raison ou une autre, ne voulaient pas payer. On pourrait facilement prouver que les coûts associés à

than actually setting up a direct contribution for victims that did not take you through the convoluted victim surcharge process, which has legal and efficacy problems in terms of gang revenues.

Senator Fraser: Ms. Wemmers, I believe you said that you have experience in the Netherlands, where they chose not to go this route. Why did they choose not to go this route?

Ms. Wemmers: At the end of the day they felt that justice had a responsibility toward victims, not just a tax imposed on the offenders. The government as a state had a responsibility in terms of solidarity and recognition of justice's role toward victims and that it should be expressed in having victims as a line in the budget. You could develop long-term policy on that, look at the needs and then grow accordingly. At the end of the day, it was decided that it would be something incorporated within justice's budgets as a constant post.

I am quite proud of the situation in the Netherlands. They have made tremendous growth. They offer one of the strongest examples of victims' rights in the Western World.

Senator Jaffer: Ms. Illingworth, you have appeared here before. I have always found your presentations very interesting. Would you tell us how difficult it is to access government funding for victim programs? I am not trying to put words in your mouth, but if I remember correctly, you have said that there are many forms to fill out and there is no long-term funding. Those are issues with the program.

Ms. Illingworth: Yes. We are a national not-for-profit agency and a little bit different. Although we are in Ottawa, we do not receive any funding from the provincial government because we offer our services in all provinces and territories. We survive through project grants from the Victims Fund. As well, Public Safety Canada provides a small amount of assistance in our funding. The Department of Justice recently offered a new sustaining funding stream, Time-Limited Operational Funding.

We were successful in our application for 2012-13, and in the next cycle, at \$50,000 per year. That is nice because it is not project related and can go to operating the agency. Funding struggles continue for us. I am the only paid staff; and we benefit from students who come in from the different criminology and victimology programs locally.

l'administration du système s'avéraient un véritable fardeau pour les contribuables. Il serait beaucoup plus efficace d'établir un régime de contribution directe aux victimes, sans passer par le tortueux processus de suramende compensatoire, qui pose problème sur le plan juridique en ce qui concerne les revenus des gangs.

La sénatrice Fraser : Madame Wemmers, je crois que vous avez de l'expérience avec les Pays-Bas, qui ont décidé d'opter pour une autre solution. Pourquoi ont-ils voulu éviter ce système?

Mme Wemmers : Le gouvernement là-bas était d'avis que le système judiciaire avait une responsabilité envers les victimes, et que cela allait plus loin qu'une taxe imposée aux contrevenants. L'État a la responsabilité de faire preuve de solidarité à l'endroit des victimes et reconnaît le rôle du système judiciaire en ce sens, et cela se traduit par l'affectation de fonds aux services aux victimes dans le budget. Vous pourriez élaborer une politique à long terme à cet égard, examiner les besoins et ajuster le tir en conséquence. Au bout du compte, le gouvernement a décidé d'incorporer un poste permanent au budget de la justice.

Je suis très fière de la situation aux Pays-Bas. Les choses se sont grandement améliorées. C'est aux Pays-Bas qu'on trouve le meilleur modèle de respect des droits des victimes du monde occidental.

La sénatrice Jaffer : Madame Illingworth, vous avez déjà témoigné devant le comité. J'ai toujours trouvé vos présentations très intéressantes. Pouvez-vous nous dire à quel point il est difficile d'obtenir du financement gouvernemental pour les programmes d'aide aux victimes? Je ne veux pas vous faire dire quoi que ce soit, mais si je me souviens bien, vous avez indiqué qu'il y a beaucoup de formulaires à remplir et qu'il n'y a pas de financement à long terme. Ce sont des problèmes que pose le programme.

Mme Illingworth : Oui. Nous sommes un organisme national sans but lucratif à vocation quelque peu différente. Bien que l'organisme soit établi à Ottawa, il ne reçoit pas de financement du gouvernement provincial, parce qu'il offre ses services à l'ensemble des provinces et des territoires. Notre organisme arrive à survivre grâce à des projets subventionnés par le Fonds d'aide aux victimes. Sécurité publique Canada contribue aussi modestement à notre financement. Le ministère de la Justice a récemment offert une nouvelle source de fonds de soutien, soit le Financement de soutien à durée limitée.

Notre demande a été approuvée pour 2012-2013, et pour le cycle suivant, à hauteur de 50 000 \$ par année. C'est bien, car ce financement n'est pas rattaché à un projet en particulier et peut servir au fonctionnement de l'organisme. Il demeure difficile pour nous de trouver du financement. Je suis la seule employée rémunérée; nous comptons sur l'aide d'étudiants aux différents programmes locaux de criminologie et de victimologie.

Senator Jaffer: A previous question was asked about compensating the victim directly through the offender, that the surcharge should go directly to the victim. Could you expand? What do you think of that idea?

Ms. Illingworth: There is room for both. You can increase accountability by having an offender pay restitution directly to a victim, which we do not do often enough in this country. I might also add that when restitution orders are made, it is almost impossible for victims to have them fulfilled.

It costs additional money to enforce restitution orders. Also, it is equally important to have this surcharge that offenders have to pay that goes into funds, monies for all the provinces and territories to help operate their systems. Ultimately, I would love to see, as Professor Wemmers highlighted in regard to the Netherlands, our federal and provincial governments make victim services an important part of their justice budgets.

Senator Batters: Ms. Wemmers, your preference clearly is to have victim compensation programs as opposed to this sort of thing, but would you see a value in having victim services programming in conjunction with victim compensation programs as exist in some provinces — I am not sure about all provinces — that do have that? For example, in my home province of Saskatchewan, I know we have both.

Ms. Wemmers: Your question is not clear to me.

Senator Batters: Would you see the value of having victim services programming funded from these surcharges? Would you see the value of that in conjunction with victim compensation programming, if a particular jurisdiction had both operational?

Ms. Wemmers: My bottom line is victims' needs and whether they being met. They have need support; they have financial needs. They can have a need to participate, to have a status in the criminal justice system. The question is how to meet those needs.

Provincial compensation programs meet a need, but we also see that there are major problems with them. It can take months before victims finally see money. That is another issue.

In Quebec, where we have one of the most generous provincial compensation programs for victims, there are still major problems, in particular for the parents of murdered children, for example — big issues.

Are these different services? Are these responding to different needs? In part, they are. Are they important? Yes. Are they meeting all the needs that exist? No.

La sénatrice Jaffer : Quelqu'un a posé une question plus tôt concernant l'indemnisation des victimes par les contrevenants eux-mêmes; on a laissé entendre que la suramende compensatoire devrait être versée directement à la victime. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet? Qu'en pensez-vous?

Mme Illingworth : Les deux solutions sont possibles. On peut responsabiliser davantage les contrevenants en les obligeant à verser une indemnité à la victime directement, ce qui n'arrive pas assez souvent au Canada. J'ajouterais également que lorsque des ordonnances de dédommagement sont émises, il est presque impossible pour les victimes de les faire respecter.

Il faut engager des dépenses supplémentaires pour faire respecter des ordonnances de dédommagement. De plus, la suramende compensatoire est tout aussi importante pour financer le fonctionnement des systèmes provinciaux et territoriaux. En fin de compte, j'aimerais que le gouvernement fédéral et les provinces, à l'instar des Pays-Bas, accordent une place de choix aux services aux victimes dans leurs budgets de justice, comme Mme Wemmers l'indiquait.

La sénatrice Batters : Madame Wemmers, de toute évidence, vous préférez les programmes d'indemnisation des victimes à ce genre de chose, mais verriez-vous un avantage à ce qu'il y ait des programmes de services aux victimes conjointement avec les programmes d'indemnisation des victimes, comme cela existe dans certaines provinces? Par exemple, dans ma province natale, la Saskatchewan, je sais que nous avons les deux.

Mme Wemmers : Je ne comprends pas bien votre question.

La sénatrice Batters : Verriez-vous un avantage à ce qu'il y ait des programmes de services aux victimes qui soient financés à partir de ces suramendes compensatoires? Croyez-vous que la combinaison de ces programmes et des programmes d'indemnisation des victimes serait avantageuse, si les deux existaient dans une province?

Mme Wemmers : L'important, pour moi, ce sont les besoins des victimes et c'est de savoir si on y répond. Il leur faut du soutien; elles ont des besoins financiers. Il se peut qu'elles aient besoin de participer au système de justice, d'y avoir un statut. La question est de savoir comment répondre à ces besoins.

Les programmes provinciaux d'indemnisation répondent à un besoin, mais ils comportent aussi d'importantes lacunes. Il faut parfois des mois avant que les victimes reçoivent enfin de l'argent. C'est un autre problème.

Au Québec, où nous avons l'un des programmes provinciaux d'indemnisation des victimes les plus généreux, il y a encore des problèmes majeurs, en particulier pour les parents d'enfants assassinés, par exemple — de gros problèmes.

S'agit-il de services différents? Répondent-ils à des besoins différents? En partie. Sont-ils importants? Oui. Répondent-ils à tous les besoins existants? Non.

Senator Batters: You were talking about how the court process for victims can be a confusing and sometimes upsetting process. Would you acknowledge that victim services programs can help victims have more knowledge about that confusing, sometimes upsetting, process and help victims have a voice in that process?

Ms. Wemmers: For sure, victim support is a major development. In Quebec, for example, I am pleased to see that we have paid staff, whereas volunteers do the job elsewhere in Canada. It is important because it recognizes the importance of that type of work, that the need is there and to take it seriously. It is wonderful. Victims need this type of thing. The question is how to pay for it.

Senator Baker: To follow up on my last question, I was taken aback by this reference to section 730 of the Criminal Code. I know it is not new. The surcharge only applies to offences under the Criminal Code and the Controlled Drugs and Substances Act. It does not apply to any other federal act or federal legislation in which you could have victims. You are correct in that if anyone is convicted of an offence under those two acts, this charge will apply.

The bill goes on to say, “or discharged under section 730.” If someone receives an absolute discharge — in other words, the person is not convicted of a crime and there is no record of the court proceeding on his record — there is no record. It is usually given where the charge should not have been laid in the first place. Check your case law. How does it stand, then, that this person must pay a victim surcharge if he or she has been absolutely discharged? That is what this legislation says.

Ms. Latimer: You raise an interesting point. I thought it was interesting as well that they went out of their way to pick up discharges because a conviction is not registered if a person receives an absolute discharge. They have drafted it so that the people who had a discharge would be caught by it.

I agree with you. There may be some particular cases where you are seeing unfairness. We have real problems in the justice system right now with remand. More than half the people behind bars have not been found guilty.

Senator Baker: Seventy per cent.

Ms. Latimer: Yes. They have already spent a lot of time in jail; they come up for trial and the charges are suddenly dropped, and then they are hit with the surcharge. They have already lost a big chunk of their liberties and now they are hit with property.

Senator Baker: Ms. Latimer, I can understand the conditional discharge. Someone could have committed their first offence, but an absolute discharge?

La sénatrice Batters : Vous avez parlé du fait que le processus judiciaire peut être déroutant et parfois contrariant pour les victimes. Convenez-vous du fait que les programmes de services aux victimes peuvent aider les victimes à mieux comprendre ce processus déroutant et parfois contrariant, et à faire entendre leur voix durant ce processus?

Mme Wemmers : Il est certain que l'aide aux victimes est une réalisation majeure. Je me réjouis de voir qu'au Québec, par exemple, nous avons du personnel rémunéré, alors que ce sont des bénévoles qui font le travail ailleurs au Canada. On reconnaît ainsi que ce type de travail est important, que le besoin existe et qu'il faut le prendre au sérieux. C'est formidable. Les victimes ont besoin de ces initiatives. La question est de savoir comment les financer.

Le sénateur Baker : Pour faire suite à ma dernière question, j'ai été surpris de cette référence à l'article 730 du Code criminel. Je sais que ce n'est pas nouveau. La suramende ne s'applique qu'à l'égard des infractions prévues au Code criminel et à la Loi réglementant certaines drogues et autres substances. Elle ne s'applique à aucune autre loi fédérale où il peut y avoir des victimes. Vous avez raison dans la mesure où si quelqu'un est reconnu coupable d'une infraction en vertu de ces deux lois, cette accusation va s'appliquer.

Le projet de loi dit ensuite : « ou absous aux termes de l'article 730 ». Si quelqu'un reçoit une absolution inconditionnelle — autrement dit, si la personne n'est pas reconnue coupable d'un crime et que son dossier ne fait pas état de la procédure judiciaire —, il n'y a pas de dossier. Habituellement, on la donne lorsque l'accusation n'aurait pas dû être portée au départ. Vérifiez la jurisprudence. Comment expliquer, alors, que cette personne doit payer une suramende compensatoire, si elle a reçu une absolution inconditionnelle? C'est ce que dit ce projet de loi.

Mme Latimer : Vous soulevez un point intéressant. J'ai trouvé intéressant, moi aussi, qu'on ait pris la peine de mentionner les absolutions, car une déclaration de culpabilité n'est pas enregistrée lorsqu'une personne reçoit une absolution inconditionnelle. On a rédigé le projet de loi de façon à ce qu'il vise les personnes ayant reçu une absolution.

Je suis d'accord avec vous. Il peut y avoir des cas précis où il y a de l'injustice. Nous avons actuellement de réels problèmes dans le système de justice en ce qui concerne la détention provisoire. Plus de la moitié des gens qui sont incarcérés n'ont pas été reconnus coupables.

Le sénateur Baker : Soixante-dix pour cent.

Mme Latimer : Oui. Ils ont déjà passé beaucoup de temps en prison; ils arrivent à leur procès, et les accusations sont tout à coup retirées, mais on leur impose ensuite la suramende. Ils ont déjà perdu une grande partie de leurs libertés, et on touche maintenant à leurs biens.

Le sénateur Baker : Madame Latimer, je peux comprendre que l'on donne une absolution conditionnelle; il s'agit peut-être d'une première infraction, mais une absolution inconditionnelle?

My second question is this: We have been talking about judges not reporting their decisions, not even considering the surcharge. This all happens in a sentencing hearing separate from the trial. The trial has taken place and now the sentencing hearing is set for two weeks after the trial, usually, or a week after the trial. The Crown prepares its case for sentencing and the defence prepares its case. The Department of Justice, the Public Prosecution Service of Canada, a federal government agency, prepares its case. In the sentencing presentation they are the ones who outline to the court the sentence they propose: Here is the fine; here is the surcharge.

Would you not agree with me that perhaps the blame should not be laid at the feet of the judge? The judge is not required to draw everything out of the law. The Crown has a responsibility beyond just convicting people, of making the court aware, as the major servant of the court, that this in fact is in the legislation. Perhaps most of the blame here rests with the Crowns right across Canada. I can say that.

Ms. Latimer: I agree with the comment made earlier that you have two different challenges. You pass a law and then you try to get it implemented.

There are things that can help judges. There can be forms that they need to fill out when rendering the sentence and they could have a box associated with the surcharge: "Did you impose the surcharge? If not, why not?" They check a box and are done.

You need to make it very easy for judges, who are in busy, crowded courtrooms, with heavy dockets and lots of delays. They see a lot of people coming through. If you want them to do something specific, particularly if it requires writing something down, you need to make it very easy for them.

Who makes it easy for them? Court clerks and public servants who are trying to get certain pieces of legislation implemented can draft certain forms and try to entice judges that this might be useful to do. It is a challenge.

Senator Baker: It is a role for the Crown, the prosecution, during a sentencing hearing.

Ms. Latimer: If it is something for the public good, defence counsel are also officers of the court.

Senator Baker: You do not know what is in a proceeding until you actually read or listen to what happened in the proceeding. There is no record kept. We have minutes in the Senate. There are minutes and then the proceedings. There is no such thing as a detailed minute-taking with every single thing done in the courts. That would require an incredible amount of work. We cannot make the broad stroke saying the judges are just disobeying the law.

Senator Fraser: The longer I sit on this committee, the more I realize that I do not know anything at all. One of the things I really do not know much about at all is victim services. I do not

Ma deuxième question est la suivante : Nous avons parlé des juges qui ne rendent pas compte de leurs décisions et n'envisagent même pas d'imposer la suramende. Tout cela se passe dans le cadre d'une audience de détermination de la peine distincte du procès. Le procès a lieu, et l'audience de détermination de la peine est prévue habituellement une ou deux semaines après le procès. La Couronne et la défense se préparent en vue de la détermination de la peine. Le ministère de la Justice, soit le Service des poursuites pénales du Canada, un organisme du gouvernement fédéral, prépare son dossier. Lors de la présentation de la détermination de la peine, ce sont eux qui expliquent au tribunal la peine qu'ils proposent : voici l'amende, voici la suramende.

Ne conviendriez-vous pas avec moi qu'on ne devrait peut-être pas jeter le blâme sur le juge? Il n'est pas tenu d'établir toutes les implications de la loi. La responsabilité de la Couronne ne se limite pas à convaincre les gens; c'est aussi d'informer le tribunal, en tant que principal serviteur du tribunal, que cela relève de la loi. On doit peut-être blâmer principalement les procureurs de la Couronne partout au Canada. Je peux dire cela.

Mme Latimer : Je suis d'accord pour dire, comme on l'a mentionné tout à l'heure, qu'il y a deux enjeux différents. On adopte une loi, puis on tente d'obtenir sa mise en application.

Il y a des choses qui peuvent aider les juges. Ils pourraient remplir un formulaire lorsqu'ils rendent une sentence. Il pourrait y avoir une case portant sur la suramende; on leur demanderait : « Avez-vous imposé la suramende? Sinon, pourquoi? » Ils n'auraient qu'à cocher une case.

Il faut simplifier les choses pour les juges, qui siègent dans des salles d'audience bruyantes et bondées, qui doivent composer avec des rôles chargés et beaucoup de contretemps. Ils voient beaucoup de gens. Si vous voulez qu'ils fassent quelque chose de précis, surtout si c'est par écrit, vous devez leur faciliter la tâche.

Qui leur facilite la tâche? Les greffiers et les fonctionnaires qui tentent de faire mettre en œuvre certaines mesures législatives peuvent rédiger des formulaires et tenter de convaincre les juges qu'il peut être utile de le faire. C'est là un défi.

Le sénateur Baker : Ce rôle incombe à la Couronne, à la poursuite, durant une audience de détermination de la peine.

Mme Latimer : Si c'est pour le bien public, les avocats de la défense sont aussi des officiers de justice.

Le sénateur Baker : On ne sait pas ce qui se passe dans une procédure judiciaire tant qu'on n'a pas lu ou écouté ce qui s'est dit. On ne conserve pas de document. Nous avons des procès-verbaux au Sénat. Il y a le procès-verbal et les délibérations. Il n'existe pas de procès-verbal détaillé pour tout ce qui se passe dans les tribunaux. Cela nécessiterait une somme incroyable de travail. Nous ne pouvons pas généraliser en disant que les juges désobéissent à la loi.

La sénatrice Fraser : Plus je siège à ce comité, plus je me rends compte que je ne sais rien. Je ne connais absolument rien aux services offerts aux victimes, notamment. Je ne saurais dire ce qui

know how, across the country, responsibility for different services is shared differentially as between provinces, that is, which provinces would cover a wide range of services and which would leave it all to the voluntary sector.

Before we even look at raising the amount of money needed, could you give me an indication of how that money is now raised, inadequate — I am not disputing that — though it is? How does it get parceled out as among provincial government services and volunteer services? I know you are a federal organization, but you are here and you know a lot about the topic.

Ms. Illingworth: Yes, and I am sure Ms. Wemmers could tell you how it is handed out in her province.

Most of them have the legislation around where the funds go. Here in Ontario, the Ministry of the Attorney General offers a number of victim services, court-based and community-based. In the community, in the major centres, they have agencies, such as Ottawa Victim Services and Victim Services Toronto, that provide emotional support.

Senator Fraser: Those are publicly funded agencies.

Ms. Illingworth: Yes. The Attorney General provides money to those agencies here in the City of Ottawa, for example, to provide emotional support, advocacy and safety planning and to go to court if necessary. There are also court-based services that do support work with people when their cases come to trial.

The community agencies, right now, have a number of staff that work in the agency, but they also have a large number of volunteers who are highly trained and who go out to do support with victims and help them with the various challenges that they face.

Each province uses their money differently. For example, in British Columbia, their services are police-based victim services. The staff working out of the different policing agencies in British Columbia offer services to victims. They do not have court-based services anymore, so I believe that the staff who are now working for the police will go to court with victims. They also use volunteers. I know that the RCMP across Canada offers victim services through volunteers.

Senator Fraser: All of which, one way or another, one assumes will be getting some of this money. One hopes so.

Ms. Illingworth: It would depend. The RCMP would probably not get any. I do not know the answer to that exactly. The provinces decide how they will run their victim services and how that money will be spent.

Senator Fraser: It varies. The chair says that the Ontario system is a famously horrible bureaucracy.

distingue les provinces sur le plan du partage de la responsabilité des divers services, c'est-à-dire quelles provinces s'occupent d'un large éventail de services et quelles provinces laissent tout cela au secteur bénévole.

Avant même que nous envisagions d'augmenter les sommes, pourriez-vous me donner une idée de la façon dont les sommes qui sont recueillies actuellement, même si elles sont — je ne le conteste pas — insuffisantes... Comment sont-elles réparties entre les services gouvernementaux provinciaux et les services bénévoles? Je sais que vous êtes un organisme fédéral, mais vous êtes ici et vous en connaissez beaucoup à ce sujet.

Mme Illingworth : Oui, et je suis sûre que Mme Wemmers pourrait vous dire comment l'argent est distribué dans sa province.

Dans la plupart des provinces, il y a une loi qui prévoit où vont les fonds. Ici, en Ontario, le ministère du Procureur général offre des services d'aide aux victimes rattachés aux tribunaux et des services communautaires aux victimes. Dans la collectivité, dans les grands centres, il y a des organismes, tels que Services aux victimes Ottawa et Victim Services Toronto, qui offrent un soutien affectif.

La sénatrice Fraser : Ce sont des organismes financés par l'État.

Mme Illingworth : Oui. Le procureur général fournit des fonds à ces organismes ici à Ottawa, par exemple, pour le soutien affectif, la défense des droits et la planification de la sécurité des victimes, ainsi que pour l'accompagnement au tribunal, si nécessaire. Il y a également des services rattachés aux tribunaux qui offrent du soutien aux gens lors de la tenue du procès.

Actuellement, les organismes communautaires ont un certain nombre d'employés qui travaillent pour eux, mais ils ont aussi beaucoup de bénévoles très qualifiés qui vont soutenir les victimes et les aider à faire face aux nombreux défis auxquels elles sont confrontées.

Chaque province utilise ses fonds différemment. Par exemple, la Colombie-Britannique offre des services d'aide aux victimes assurés par la police. Le personnel des divers services de police de la Colombie-Britannique offre des services aux victimes. Il n'y a plus de services rattachés aux tribunaux; je crois que c'est le personnel des services policiers qui accompagne les victimes au tribunal. On fait aussi appel à des volontaires. Je sais que la GRC offre des services d'aide aux victimes par l'entremise de bénévoles partout au Canada.

La sénatrice Fraser : On présume que tous, d'une façon ou d'une autre, recevront une partie de ces fonds. On l'espère.

Mme Illingworth : Cela dépend. La GRC n'en obtiendrait probablement pas. Je ne peux pas vous répondre précisément. Les provinces décident de la façon dont elles gèrent leurs services d'aide aux victimes et de la façon dont elles dépensent ces fonds.

La sénatrice Fraser : Cela varie. Le président dit que le système ontarien est une énorme bureaucratie.

Ms. Illingworth: That is compensation.

Senator Fraser: Why would that be?

Ms. Illingworth: I believe the compensation fund in Ontario is funded separately, out of general revenues in the province.

Senator Fraser: This is victim compensation that you are talking about.

Ms. Illingworth: Yes. Different provinces might use the victim fine surcharge to help fund compensation programs, but not in Ontario.

Ontario has been trying to improve its response to applications. We are seeing about a year turnaround time from application to hearing. It used to be three years, so that it a big improvement. However, we still have problems around levels of funding and the speed with which people can access it.

I know that Quebec has just introduced changes to its compensation program, increasing funding that victims can access. How services are improved is really province by province.

Groups like ours are trying to voice what we hear directly from victims about the challenges they face. For example, a victim in Alberta might say, "I am trying to access financial assistance, and they have said no to me for this and that reason." We will write to the different groups to explain how they can better meet the needs of victims.

Senator Fraser: Sounds like a monstrous bureaucracy everywhere.

Thank you very much.

The Chair: I do not want to get into a debate with Senator Baker with respect to judges' responsibilities, but there is a requirement in the Criminal Code. The judge is supposed to write the disposition on the charge sheet, and it does not seem like an onerous responsibility to me.

Senator Baker: You have the authority of the judge here, Mr. Chair, so I will not disagree.

The Chair: Witnesses, your testimony has been informative and helpful, and we appreciate your appearance before the committee. Thank you very much.

We are now going to adjourn, but I cannot advise you with respect to what we will be dealing with upon our return because it is a little bit up in the air. However, the clerk will be sending out information, as quickly as we can obtain it, with respect to what will be on the committee's agenda when we return. We certainly want to complete this bill, but we also have Bill C-53, which we think will be referred to the committee later today. That has priority.

Mme Illingworth : C'est pour l'indemnisation.

La sénatrice Fraser : Pourquoi?

Mme Illingworth : Je crois que le fonds d'indemnisation en Ontario est financé séparément, à partir des recettes générales de la province.

La sénatrice Fraser : Vous parlez de l'indemnisation des victimes.

Mme Illingworth : Oui. Certaines provinces utilisent peut-être la suramende compensatoire pour aider à financer les programmes d'indemnisation, mais pas l'Ontario.

L'Ontario tente d'améliorer sa réponse à l'égard des demandes. Il y a un délai de traitement d'environ un an entre la demande et l'audience. Auparavant, il était de trois ans; c'est donc une nette amélioration. Toutefois, nous avons encore des problèmes en ce qui concerne les niveaux de financement et la rapidité avec laquelle les gens peuvent avoir accès aux fonds.

Je sais que le Québec vient d'apporter des changements à son programme d'indemnisation et a augmenté le financement auquel peuvent avoir accès les victimes. L'amélioration des services est propre à chaque province.

Les groupes comme le nôtre tentent de faire part de ce que leur disent directement les victimes au sujet des défis auxquels elles sont confrontées. Par exemple, une victime en Alberta peut dire : « J'essaie d'obtenir de l'aide financière, mais on refuse pour telle et telle raison. » Nous allons écrire à divers groupes pour leur expliquer la façon de mieux répondre aux besoins des victimes.

La sénatrice Fraser : Il semble exister partout une énorme bureaucratie.

Merci beaucoup.

Le président : Je ne veux pas me lancer dans un débat avec le sénateur Baker à propos des responsabilités des juges, mais il y a une obligation dans le Code criminel. Le juge est censé écrire la décision sur l'acte d'accusation, et cela ne me semble pas être une lourde responsabilité.

Le sénateur Baker : Puisque vous avez l'autorité du juge, ici, monsieur le président, je n'en disconvie pas.

Le président : Mesdames, votre témoignage a été très intéressant et très utile, et nous vous sommes reconnaissants d'avoir comparu devant le comité. Merci beaucoup.

Nous allons maintenant suspendre nos travaux, mais je ne peux pas vous dire ce dont nous traiterons la prochaine fois, car c'est encore un peu incertain. Toutefois, aussitôt que nous obtiendrons l'information au sujet de ce qui sera au programme à notre retour, la greffière vous la transmettra. Il va de soi que nous voulons terminer l'étude de ce projet de loi, mais nous aurons également le projet de loi C-53, qui nous sera probablement renvoyé plus tard aujourd'hui. C'est la priorité.

Senator Baker: There is also Bill C-55 because, as you know, the decision of the Supreme Court of Canada gives us only until April 3 to pass that replacement section, 184.4, of the Criminal Code. That bill is in the House of Commons at second reading, as I understand it. It is before committee. Perhaps you could get in touch with the Minister of Justice. I know what you will say, "Senator Baker, you get in touch with the opposition members to stop opposing its passage." However, we need a thorough hearing before this committee before April 3.

The Chair: There is a pre-study motion before the chamber that hopefully will be dealt with today.

There are those three possibilities that we will be dealing with when we return. Thank you all.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Baker : Il y a aussi le projet de loi C-55 car, comme vous le savez, en vertu de la décision de la Cour suprême du Canada, nous n'avons que jusqu'au 3 avril pour adopter l'article 184.4 substitué du Code criminel. Ce projet de loi est à la Chambre des communes en deuxième lecture, je crois. Le comité en est saisi. Vous pourriez peut-être communiquer avec le ministère de la Justice. Je sais ce que vous allez me dire : « Sénateur Baker, dites aux membres de l'opposition qu'ils cessent de s'opposer à son adoption. » Cependant, le comité doit l'examiner de façon approfondie avant le 3 avril.

Le président : La Chambre est saisie d'une motion d'étude préliminaire sur laquelle elle se penchera aujourd'hui, espérons-le.

Ce sont donc les trois possibilités que nous aurons à notre retour. Merci à tous.

(La séance est levée.)

APPEARING

Wednesday March 6, 2013

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

WITNESSES

Wednesday March 6, 2013

Department of Justice Canada:

Carole Morency, Acting Director General and Senior General
Counsel, Criminal Law Policy Section;

Pamela Arnott, Director and Senior Counsel, Policy Centre for
Victim Issues.

Thursday March 7, 2013

Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Heidi Illingworth, Executive Director.

John Howard Society of Canada:

Catherine Latimer, Executive Director.

As an individual:

Jo-Anne Wemmers, Professor, Department of Criminology,
Université de Montréal.

COMPARAÎT

Le mercredi 6 mars 2013

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

TÉMOINS

Le mercredi 6 mars 2013

Ministère de la Justice Canada :

Carole Morency, directrice générale et avocate générale principale
par intérim, Section de la politique en matière de droit pénal;

Pamela Arnott, directrice et avocate-conseil, Centre de la politique
concernant les victimes.

Le jeudi 7 mars 2013

Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes :

Heidi Illingworth, directrice générale.

Société John Howard du Canada :

Catherine Latimer, directrice générale.

À titre personnel :

Jo-Anne Wemmers, professeure, École de criminologie, Université
de Montréal.